

**TINJAUAN YURIDIS PENATAGUNAAN TANAH  
DALAM RANGKA PENGEMBANGAN WILAYAH KOTA  
BAGI PEMBANGUNAN KAWASAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN  
BUKIT SEMARANG BARU (BSB) DI KOTA SEMARANG**



**Tesis  
Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
mencapai derajat Sarjana S2**

**Program Studi  
Magister Kenotariatan**

**Oleh :  
FUNNYARIFKI, SH  
B4B 003 094**

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER KENOTARIATAN  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2005**

# TESIS

## **TINJAUAN YURIDIS PENATAGUNAAN TANAH DALAM RANGKA PENGEMBANGAN WILAYAH KOTA BAGI PEMBANGUNAN KAWASAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BUKIT SEMARANG BARU (BSB) DI KOTA SEMARANG**

Disusun Oleh :

**FUNNYARIFKI, S.H.**  
**B4B 003 094**

Telah Dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada Tanggal 19 Desember 2005

Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

Mengetahui

Tanggal,.....

Pembimbing Utama

Ketua Program

**Ana Silviana, S.H., M. Hum**  
NIP. 132 046 692

**Mulyadi, S.H., MS.**  
NIP. 130 529 429

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat suatu karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Desember 2005

Yang menerangkan,

**FUNNYARIFKI, S.H.**

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrahim,

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT dan shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para shahabat dan seluruh umat pengikutnya, atas terselesaikannya penulisan Tesis dengan judul : **“Tinjauan Yuridis Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Pengembangan Wilayah Kota Bagi Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) Di Kota Semarang”**. Dalam Tesis ini terdapat gambaran secara umum tentang perencanaan tata ruang yang merupakan suatu kesatuan sistem yang dipergunakan sebagai dasar dari pengembangan wilayah, dimana salah satu sub sistem dari perencanaan tata ruang tersebut adalah Tata Guna Tanah. Terdorong keinginan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada di bidang hukum pertanahan khususnya mengenai persoalan Tata Guna Tanah terhadap perubahan pemanfaatan lahan yang dipergunakan bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) yang tentunya perubahan pemanfaatan lahan tersebut juga diikuti dengan adanya perubahan status hak atas tanah yang disesuaikan dengan sifat penggunaannya. Disamping permasalahan-permasalahan yang menjadi hambatan dalam menentukan dan melakukan penatagunaan tanah, maka penulis ingin mengkaji lebih dalam secara yuridis ke dalam suatu karya ilmiah.

Selain hal tersebut penulisan tesis ini juga merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan dan guna

mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini, antara lain :

1. Bapak Mulyadi, S.H., MS. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
2. Ibu Ana Silviana, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar dan tulus ikhlas memberikan bimbingan dan dukungan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini;
3. Bapak Arif Hidayat, S.H., M.S., selaku Dosen Wali atas bimbingan dan arahan selama penulis belajar di Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Handoko, S.H., M.Kn., atas dukungan dan bantuan dalam pengumpulan data-data dari PT. Karyadeka Alam Lestari yang diperlukan dalam penulisan Tesis ini;
5. Ibu Maria Okky, yang telah banyak membantu penulis dalam memberikan data-data dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang yang sangat menunjang penulisan Tesis ini;
6. Bapak Triyudhi dan Bapak Triyoto, yang telah memberikan penjelasan dan memberikan data-data yang diperlukan penulis dari Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang guna menyelesaikan penulisan Tesis ini;

7. Bapak Koestomo, AC. MSL dan Bapak Sofyan Afrianto, SB. MT., yang telah bersedia membantu dan membimbing secara singkat dan tulus kepada penulis;
8. Seluruh Bapak/Ibu Dosen Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah membagikan ilmu kepada penulis sehingga banyak membantu kelancaran penulis dalam meraih gelar Magister Kenotariatan;
9. Ayahanda dan Ibunda tercinta atas kasih sayang yang tulus, bimbingan, dan doa restu serta pengorbanannya;
10. Handy Prabowo dan Ina Fitriani, adik-adikku yang telah memberikan doa, semangat, dan selalu menghibur;
11. Keluarga besar Bapak Pasiman dan Hj Aminah yang telah memberikan bantuan moril dan spirituil kepada penulis selama menjalani masa perkuliahan sehingga meraih gelar Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro;
12. Lince Linawati, atas doa yang tulus dan telah memberi motivasi serta kesetiaan mendampingi penulis khususnya dalam menyelesaikan penulisan tesis sehingga meraih gelar Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro;
13. Mas Totok dan Mbak Fitri yang telah banyak membantu dan mendukung penulis dalam menjalani perkuliahan hingga meraih gelar Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro;

14. Teman-teman terbaikku, Rully, Farin, Ikhsan, Pak Karmono, Desra, Erna, Mbak Lilis, Ari Unyil, Cahyo, Mas Imam, Kune, Bob Ucok, Pak Cik, terimakasih atas dukungan dan persaudaraannya. Serta teman-teman MKn Undip angkatan 2003 , terima kasih atas persahabatan dan kebersamaan selama perkuliahan;
15. Teman sejawatiku, Mbak Atik, Mbak Mirtha, AF Dias, Sam Kasimirus, Novie, yang terus memberi doa dan dorongan semangat kepada penulis sehingga mampu meraih gelar Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
16. Teman-teman seperjuangan, Daniel Iman, Ading, Primus Isma, Sobri, yang telah banyak membantu, menemani, mendukung penulis dalam suka dan duka.

Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan secara keseluruhan.

Semoga Tesis yang sederhana ini mampu memberikan sumbangsih pada bidang Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan. Apabila terdapat kesalahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan Tesis ini, maka hal tersebut bukan suatu kesengajaan, melainkan semata-mata karena kekhilafan penulis. Oleh karena itu kepada seluruh pembaca mohon memaklumi dan hendaknya memberikan kritik dan saran yang membangun.

Semarang, Desember 2005

Penulis

**TINJAUAN YURIDIS PENATAGUNAAN TANAH  
DALAM RANGKA PENGEMBANGAN WILAYAH KOTA  
BAGI PEMBANGUNAN KAWASAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN  
BUKIT SEMARANG BARU (BSB) DI KOTA SEMARANG**

**ABSTRAK**

Kota Semarang memiliki permasalahan cukup kompleks dalam melakukan penataan bagi pengembangan kawasan permukiman. Hal tersebut dimungkinkan dengan semakin tingginya tingkat kepadatan penduduk Kota Semarang yang menyebabkan semakin tinggi pula tingkat permintaan terhadap lahan untuk tempat tinggal. Selain itu kondisi Kota Semarang merupakan kota pesisir yang memiliki karakteristik kota atas dan kota bawah. Dalam hal ini pembangunan permukiman perlu diatur dan disesuaikan dengan perencanaan tata ruang kota yang mengacu pada aspek Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konsep pengembangan wilayah bagi permukiman yang didasarkan pada Sistem Tata Guna Tanah dan Sistem Perencanaan Tata Ruang, dan proses perubahan hak atas tanah dari HGU menjadi HGB bagi pembangunan kawasan permukiman serta hambatan dalam melakukan penataan ruang bagi permukiman.

Penelitian ini dilakukan pada pengembangan kawasan Bukit Semarang Baru di Kota Semarang dengan subyek penelitian meliputi pengembang kawasan BSB dan instansi-instansi pemerintah yang terkait dengan pertanahan dan penataan ruang kota. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu melihat efektifitas hukum dalam masyarakat. Data yang dipergunakan adalah data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan melakukan wawancara, serta data sekunder yang berupa studi kepustakaan. Analisa data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan menarik kesimpulan secara induktif.

Hasil penelitian yang diperoleh adalah; Konsep Tata Guna Tanah merupakan Sub Sistem dari tata ruang dan pengembangan wilayah bagi kawasan permukiman, namun pengaturan dalam RTRW dan RDTRK kurang didasarkan pada Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah tersebut, sehingga kawasan-kawasan yang dikategorikan sebagai kawasan lindung (konservasi) dan kawasan budidaya, tetap dikembangkan menjadi perumahan dan permukiman; Proses perubahan hak atas tanah disesuaikan kebutuhan perusahaan dalam rangka penanaman modal yang didasari pada ketentuan mengenai perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru; Hambatan yang muncul pada proses penatagunaan tanah bagi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman antara lain adanya timpang tindih peruntukan dalam perencanaan kawasan, penggunaan tanah tidak sesuai dengan kemampuannya, adanya indikasi penggunaan lahan subur dan produktif serta timpang tindih kewenangan team perencana tata ruang, yaitu kurangnya suatu koordinasi yang baik antara dinas-dinas yang terkait dalam melakukan perencanaan tata ruang bagi permukiman di Kota Semarang.

Kata Kunci : Tata Guna Tanah, Tata Ruang, Hak Guna Bangunan.



# **JURIDICAL REVIEW OF LAND UTILIZATION IN DEVELOPING CITY AREA FOR THE DEVELOPMENT OF HOUSING AND SETTLEMENT REGION OF BUKIT SEMARANG BARU (BSB) IN SEMARANG CITY**

## **ABSTRACT**

Semarang city has complex problems in conducting arrangement for settlement development. It causes by the high population of Semarang City along with the increasing of space demand for settlement. Instead, Semarang City is a coastal city with uptown and downtown characteristic. In this case, settlement development needs to be arranged and adjusted with city space layout referring to the aspect of Land Utilization Management Pattern. This research had a purpose to recognize territorial development concept for settlement based on Land Utilization System and Space Layout System, and the changing process of right on land from HGU to HGB for settlement area development and obstructions in performing space arrangement for settlements.

This research was conducted on the regional development of Bukit Semarang Baru (BSB). The research subject covered the developer of BSB and government institutions related to land matters and city space arrangement. The research methodology applied in this research was juridical empiric, that is, concerning legal effectiveness in a society. The data used was primary data obtained directly from the field by interview. The secondary data was library study. The data analysis applied was qualitative analysis by drawing the conclusion inductively.

The research result obtained was; Land Utilization Concept was the Sub System of territorial space arrangement and development for settlement, but the arrangement in RTRW and RDTRK was not on the basis of the Land Utilization Management Pattern so that the regions categorized as conservation and agriculture were still developed to be housing and settlement; The process of the changing of right on land was adjusted by the needs of corporate for investment on the basis of stipulations on the changing of Business Utilization Right (HGU) to Building Utilization Right (HGB) for developing housing and settlement region of Bukit Semarang Baru; The obstructions emerged in land utilization process for developing housing and settlement region were purpose overlap in regional layout and the land utilization was not appropriate with the ability, there was an indication of utilizing fertile and productive land and authority overlap of space arrangement teams because of the lack of coordination among related offices in conducting space arrangement plan settlement in Semarang City.

Key Word: Land Utilization, Space Arrangement, Building Utilization Right.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xvi
DAFTAR BAGAN.....	xvii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xviii

## BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Sistematika Penulisan .....	10

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....	12
B. Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan dan Permukiman .....	16
1. Ijin Lokasi .....	16
2. Tata Cara Memperoleh Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal .....	19
C. Tata Guna Tanah dan Tata Ruang.....	21
1. Tata Guna Tanah .....	21
2. Tata Ruang.....	24
a. Pengertian Tata Ruang .....	24
b. Pengertian Penataan Ruang.....	24
c. Perencanaan Tata Ruang Kota .....	26
D. Perumahan dan Permukiman.....	29
1. Pengertian Perumahan .....	29
2. Pengertian Permukiman .....	30
E. Hak Guna Usaha.....	33
1. Pengertian Hak Guna Usaha .....	33
2. Subyek dan Obyek Hak Guna Usaha .....	34
3. Jangka Waktu Hak Guna Usaha.....	37
4. Pejabat Yang Berwenang Memberikan Hak Guna Usaha .....	38
5. Hapusnya Hak Guna Usaha.....	40

F. Hak Guna Bangunan .....	42
1. Pengertian Hak Guna Bangunan .....	42
2. Subyek dan Obyek Hak Guna Bangunan.....	43
3. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan .....	44
4. Pejabat Yang Berwenang Memberikan Hak Guna Bangunan .	46
5. Hapusnya Hak Guna Bangunan .....	47
G. Prosedur Perolehan Tanah Asal HGU Menjadi HGB .....	49

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Metode Pendekatan .....	52
B. Spesifikasi Penelitian .....	53
C. Populasi dan Metode Penentuan Sampel .....	54
1. Populasi .....	54
2. Metode Penentuan Sampel .....	54
D. Metode Pengumpulan Data .....	56
E. Teknik Analisis Data .....	59

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Hasil Penelitian .....	60
1. Gambaran Umum Kota Semarang .....	60
a. Letak Geografis .....	60
b. Luas Wilayah Kota Semarang.....	61

c. Kondisi Fisik Lahan Kota Semarang .....	62
d. Kondisi Pemanfaatan Lahan di Kota Semarang ( <i>Existing Land Use</i> ) .....	63
2. Rencana Struktur Kota Semarang .....	64
a. Wilayah Pengembangan Kota Semarang .....	64
b. Analisa Kebutuhan Lahan dan Ruang Kota Bagi Permukiman .....	66
3. Gambaran Umum Bukit Semarang Baru .....	68
a. Riwayat Kepemilikan Lahan Kawasan Bukit Semarang Baru .....	68
b. Permohonan Hak Guna Usaha Atas Tanah Perkebunan Karet Kalimas.....	69
B. Pembahasan.....	74
1. Kesesuaian Pemanfaatan Lahan Bukit Semarang Baru Dengan Ketentuan Tata Guna Tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Dikaitkan Dengan Karakteristik Kota Semarang.....	74
a. Kasesuaian Antara Pemanfaatan Lahan Bukit Semarang Baru Dengan Ketentuan Tata Guna Tanah.....	75
b. Kesesuaian Antara Pemanfaatan Lahan Bukit Semarang Baru Dengan Ketentuan Perencanaan Tata Ruang Kota Semarang .....	80

1) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang No. 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 sampai dengan Tahun 2000 (Rencana Induk Kota).....	80
2) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang No. 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang .....	83
3) Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kota Semarang .....	86
c. Kriteria Suatu Kawasan Dapat Dijadikan Kawasan Perumahan dan Permukiman Berdasarkan Konsep Tata Ruang.....	91
1) Berdasarkan Pada Analisis Kriteria Fisik dan Karakteristik Kota Semarang .....	92
2) Berdasarkan Rencana Daerah Pengembangan Kota Semarang.....	96
2. Proses Perubahan Hak Atas Tanah Guna Kepentingan Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru.....	99
a. Perolehan Hak Atas Tanah HGU Oleh PT. Karyadeka Alam Lestari.....	99
b. Proses Perubahan Hak Atas Tanah HGU menjadi HGB .....	102

c. Permohonan Perpanjangan Jangka Waktu HGB atas nama PT. Karyadeka Alam Lestari.....	110
3. Hambatan Dalam Penatagunaan Tanah Bagi Pengembangan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru (BSB).....	115
a. Tumpang Tindih Peruntukan Dalam Satu Kawasan.....	116
b. Penggunaan Tanah Tidak Sesuai kemampuannya.....	118
c. Adanya Tendensi Penggunaan Tanah Pertanian Subur Menjadi Non Pertanian .....	121
d. Tumpang Tindih Tugas dan Wewenang Team.....	122

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	128
B. Saran.....	131

## **DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

	Hal
TABEL 1 : Luas Wilayah Kota Semarang Tiap Kecamatan.....	61
TABEL 2 : Luas Pemanfaatan Lahan di Kota Semarang.....	63
TABEL 3 : Proyeksi Kebutuhan Perumahan Tiap Bagian Wilayah Kota (BWK) Kota Semarang Tahun 2005 .....	67
TABEL 4 : Persebaran Permukiman Pada Tiap Kecamatan di Kota Semarang .....	87



## DAFTAR BAGAN

	Hal
BAGAN 1 : Mekanisme Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal Sesuai Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994.....	107
BAGAN 2 : Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah Sebagai Sub Sistem Tata Ruang.....	117

## **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran I : Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Induk Kota Semarang Tahun 1975 - 2000.
- Lampiran II : Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang Tahun 1995 - 2005.
- Lampiran III : Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang Nomor 10 Tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Semarang Bagian Wilayah Kota IX (Kecamatan Mijen).

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Dengan memiliki cipta, rasa, dan karsa, manusia telah mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang. Dalam arti bahwa pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan dan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya. Hal tersebut sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

World Commission on Environment and Development (WCED) merumuskan pengertian Pembangunan Berkelanjutan adalah: “pembangunan dan perkembangan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa harus menghalangi generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya”.<sup>1</sup>

Suatu kegiatan pembangunan akan menimbulkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positif yang dihasilkan dari pembangunan yaitu menciptakan kehidupan manusia yang lebih maju dan mendorong manusia untuk terus berusaha meningkatkan daya kreativitasnya sebagai dasar pembangunan di berbagai bidang, sehingga akan tercipta lapangan kerja yang cukup kompleks dan

---

<sup>1</sup> Tjuk Kuswartojo dan Suparti Amir Salim, *Perumahan Dan Permukiman Yang Berwawasan Lingkungan*, (Jakarta: Direktorat Jendral Perguruan Tinggi Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, 1997), Hal.14

membutuhkan sumber daya manusia atau tenaga kerja sebagai pelaksana pembangunan. Pembangunan yang didasari dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan kualitas hidup manusia.

Dampak negatif yang timbul dengan adanya pembangunan antara lain penurunan kualitas lingkungan, terganggunya keseimbangan lingkungan dan musnahnya sumber daya alam. Proses pelaksanaan dari pembangunan dapat menimbulkan gangguan bagi keseimbangan lingkungan, karena dalam perencanaan pembangunan tersebut kurang mempertimbangkan kemungkinan munculnya dampak-dampak negatif dan terjadinya kerusakan sumber daya alam. Selain itu dampak negatif dari pelaksanaan pembangunan akan terjadi apabila penggunaan sumber daya alam bagi pembangunan tersebut tidak memperhatikan kesinambungan antara kebutuhan generasi sekarang dengan kebutuhan generasi yang akan datang, dalam arti bahwa generasi masa depan akan mengalami kesulitan dikarenakan sumber daya alam mungkin telah habis dan tidak dapat diperbaharui lagi.

“Pembangunan tidak hanya mengejar kemajuan dan kemakmuran lahiriah ataupun kepuasan batiniah saja, akan tetapi keseimbangan antara keduanya, oleh karena itu penggunaan sumber daya alam harus seimbang dengan keselarasan dan keserasian lingkungan hidup”.<sup>2</sup> Melihat pernyataan tersebut, maka dapat dimengerti bahwa laju pembangunan juga harus memperhatikan faktor kelestarian alam dimana kita hidup.

Salah satu kegiatan pembangunan yang banyak dilakukan adalah pembangunan kawasan perumahan dan permukiman, hal tersebut diupayakan dalam

---

<sup>2</sup> Rachmadi Usman, *Pokok-Pokok Hukum Lingkungan Nasional*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1993), Hal.16

memenuhi kebutuhan manusia akan rumah tempat tinggal. Rumah merupakan faktor pokok dari kehidupan manusia. Semakin banyak jumlah penduduk, semakin banyak pula tingkat kebutuhan akan rumah. Dengan kata lain bahwa semakin tinggi tingkat kepadatan penduduk, semakin tinggi pula tingkat permintaan akan lahan atau tanah.<sup>3</sup>

Melihat perkembangan kawasan permukiman di daerah kota, permukiman dapat terjadi dan berkembang karena adanya perpindahan penduduk ke kota (urbanisasi) yang menetap pada suatu kawasan yang dekat dengan pusat kota, dan semakin lama akan semakin meningkat jumlah penduduk di kawasan tersebut. Akibat dari pertumbuhan penduduk yang tinggi dan lambannya antisipasi penyediaan sarana dan prasarana kota pada satu sisi akan memunculkan permukiman yang padat penduduk dan tidak teratur.

Keterbatasan persediaan tanah di daerah perkotaan menjadikan tanah sebagai sumber daya yang langka. Ketidakseimbangan penduduk di daerah perkotaan dengan persediaan tanah yang ada serta struktur sosial ekonomi masyarakat yang pluralis inilah yang mendasari semakin kompleksnya permasalahan pertanahan di daerah perkotaan.<sup>4</sup>

Kawasan permukiman juga terbentuk dengan adanya pembukaan lahan-lahan yang dapat dipergunakan bagi pembangunan perumahan maupun permukiman, dimana pembangunan tersebut menggunakan lahan pertanian dan perkebunan yang terdapat di daerah pinggiran kota maupun di daerah pedesaan.

---

<sup>3</sup> Sudarto P. Hadi, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), Hal.12

<sup>4</sup> Soejarwo Soeromiharjo, *Aspek Sosial Administrasi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, (Yogyakarta: FH. UGM bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional, 1993), Hal.45

Indonesia sebagai negara yang masih bercorak agraris dimana mata pencaharian masyarakat sebagian besar adalah bercocok tanam serta produksi bahan pangan. Guna melakukan kegiatan tersebut, dibutuhkan tanah atau lahan produktif yang dalam hal ini juga difungsikan sebagai kawasan hijau (*Green belt*). Padahal dalam masa pembangunan sekarang ini, penggunaan tanah untuk berbagai kepentingan semakin meningkat. Sehingga banyak lahan pertanian yang masih produktif dan lahan perkebunan yang ditetapkan sebagai kawasan konservasi telah diubah kegunaan dan fungsinya demi kepentingan pembangunan.

Setiap penggunaan tanah harus bertujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan patut dijaga kelestariannya, oleh karena itu diperlukan penatagunaan tanah agar pemanfaatan tanah sesuai dengan peruntukan yang terdapat dalam sistem tata ruang wilayah dalam rangka mewujudkan tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah serta lingkungan hidup.

Begitu pula dengan Kota Semarang, lahan pertanian dan perkebunan yang dahulu banyak terdapat di Kota Semarang, sebagian besar sudah beralih fungsi dan kegunaan untuk kepentingan yang lain, terutama dialih-fungsikan sebagai kawasan rumah tempat tinggal dan kawasan perindustrian.

Berkurangnya lahan pertanian dan perkebunan tersebut pada satu sisi memang karena dipergunakan untuk kepentingan masyarakat banyak, namun pada sisi lain juga harus dilihat apakah pengalihfungsian tanah tersebut sudah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada, termasuk sesuai dengan peruntukan yang terdapat pada peraturan tata ruang wilayah (Rencana Tata Ruang Wilayah).

Pembangunan kawasan perumahan dan permukiman yang ada di Kota Semarang pada saat ini banyak tertuju di daerah pinggiran kota. Salah satu pembangunan kawasan permukiman di Kota Semarang adalah pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB). Pembangunan kawasan Bukit Semarang Baru tersebut berada di wilayah Kota Semarang bagian atas dan sebelumnya merupakan kawasan perkebunan karet yang telah dikelola sejak tahun 1924 dengan nama Perkebunan Karet Kalimas.

Pada awalnya perkebunan tersebut dikuasai dan diusahakan oleh Perusahaan Swasta masa kolonial yaitu Maattscappy Ter Exploitatie Der Pamanoean En Tjiasem Landen Geute Batavia, hingga pada tahun 1964 Perkebunan Karet Kalimas yang diusahakan oleh perusahaan swasta asing tersebut dinasionalisasikan dan diambil alih/dikuasai oleh Pemerintah Indonesia dan pengelolaannya dilakukan oleh Perusahaan Perkebunan Negara Kesatuan Dwikora IV yang kemudian menjadi Perusahaan Perkebunan Subang.

Pada tahun 1972, Pemerintah RI mengadakan perjanjian kerjasama dengan The Anglo Indonesia Plantation Ltd. sebuah perseroan dari Inggris untuk membentuk perusahaan PT. Tatar Anyar Indonesia, dan sejak itu Perkebunan Karet tersebut dialihkan penguasaan serta pengelolaannya kepada PT. Tatar Anyar Indonesia yang telah mendapat penguasaan hak atas tanahnya dengan status Hak Guna Usaha (HGU) pada tahun 1980 dari Menteri Dalam Negeri berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor SK 67/HGU/DA/80 dengan jangka waktu 25 (duapuluh lima) tahun sejak tahun 1972 dan diperpanjang jangka waktunya menjadi 30 (tigapuluh) tahun, sehingga jangka waktu HGU berakhir pada tanggal 31 Desember 2002.

Setelah status Hak Guna Usaha diperoleh, pada tahun 1996 perusahaan Perkebunan Karet Kalimas beralih beserta dengan status hak atas tanahnya dari PT. Tatar Anyar Indonesia ke PT. Greenvalley Indah Estate, sebuah perusahaan dengan status PMA (Penanaman Modal Asing). Sampai pada tahun 1997 pemilikan saham PT. Greenvalley Indah Estate berpindah kepada pemegang saham baru yaitu PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni, kemudian dua perusahaan tersebut bergabung menjadi PT. Karyadeka Alam Lestari yang berusaha dalam bidang Perkebunan Karet Terpadu, Real Estate, dan Kawasan Industri.

Kawasan Perkebunan Karet Kalimas tersebut sebetulnya juga merupakan kawasan konservasi yang berfungsi sebagai daerah resapan air dan melindungi kawasan yang berada di wilayah Kota Semarang bawah, namun Ijin Prinsip dan Ijin Lokasi tetap diberikan kepada PT Karyadeka Alam Lestari untuk melakukan pembangunan kawasan perumahan dan permukiman.

Ijin bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) tersebut memang telah melalui berbagai pertimbangan yang antara lain lokasi pembangunan merupakan wilayah yang menjadi tujuan pengembangan pusat kegiatan kota dan Wilayah Sub Urban, hal tersebut telah tercantum dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota yang merupakan suatu produk hukum pemerintah daerah Kota Semarang.

Kota Semarang adalah kota yang memiliki karakteristik kota atas dan kota bawah, dimana keduanya mempunyai faktor pendukung satu sama lain, sehingga pembangunan kawasan Bukit Semarang Baru tersebut juga harus melihat Tata Guna



Tanah yang telah ditentukan dalam Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Pembangunan yang dilakukan pada kawasan Kota Semarang bagian atas tersebut sebagai upaya Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan pemekaran wilayah atau pengembangan pusat kegiatan kota, sehingga kepadatan pada pusat kota dapat dikurangi. Namun demikian perlu dilihat apakah setiap lokasi yang tersedia tersebut dapat dijadikan sebagai kawasan permukiman dengan konsekuensi tidak menimbulkan kerugian bagi semua pihak, baik pemerintah, pihak pengembang (developer), dan terutama masyarakat. Pesatnya pembangunan dewasa ini membutuhkan banyak tempat untuk melaksanakan kegiatan yang berarti semakin banyak tanah yang dibutuhkan. Dalam hal ini pemerintah harus melakukan penyediaan atau pengadaan tanah yang dibutuhkan dalam proses pembangunan tanpa melupakan aspek pola pengelolaan tata guna tanah yang telah ditentukan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis ingin mengkaji lebih mendalam pada tesis ini dengan judul **“Tinjauan Yuridis Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Pengembangan Wilayah Kota Bagi Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru Di Kota Semarang”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut diatas, maka penulis ingin mengkaji permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah lahan yang dipergunakan bagi pembangunan kawasan Bukit Semarang Baru (BSB) sesuai peruntukannya dengan ketentuan Tata Guna Tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah bila dikaitkan dengan karakteristik Kota Semarang?
2. Bagaimana pelaksanaan perubahan status Hak Atas Tanah dari HGU menjadi HGB terhadap lahan yang dipergunakan bagi pengembangan kawasan Bukit Semarang Baru (BSB) di Kota Semarang?
3. Hambatan apa yang muncul pada proses penatagunaan tanah bagi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru tersebut ? Bagaimana penyelesaiannya ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan dalam hal ini mengenai Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Pengembangan Wilayah Kota Bagi Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang, adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kesesuaian antara Tata Guna Tanah (fungsi lahan) dengan peruntukan yang ada sekarang pada kawasan Bukit Semarang Baru.
2. Untuk mengetahui proses perubahan status Hak Atas Tanah dari HGU menjadi HGB terhadap lahan yang dipergunakan bagi pengembangan kawasan perumahan

- Bukit Semarang Baru di Kota Semarang, beserta tata cara pelepasan hak dan permohonan hak atas tanah oleh Developer untuk pengembangan perumahan.
3. Untuk mengetahui hambatan yang muncul pada proses penatagunaan tanah bagi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru serta cara penyelesaian / penanganan hambatan tersebut.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dalam penelitian ini, kegunaan utama dari penelitian ini diharapkan tercapai, yaitu :

1. Kegunaan secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya tentang Tata Guna Tanah.

2. Kegunaan secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan juga mampu memberikan masukan serta sumbangan ide pemikiran secara praktis, yaitu :

- a. Memberi masukan kepada semua pihak yang terkait dalam perencanaan pengembangan wilayah kota;
- b. Menjadi masukan bagi para pengembang dalam menjalankan usaha pembangunan perumahan dan permukiman.
- c. Berguna bagi seluruh civitas akademi Undip pada umumnya dan mahasiswa Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan pada khususnya.

## **E. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan tesis yang berjudul “Tinjauan Yuridis Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Pengembangan Wilayah Kota Bagi Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang” sistematikanya adalah sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN, pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang dan alasan pemilihan judul, permasalahan, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian serta sistematikan penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA, pada bab ini berisi teori-teori dan peraturan-peraturan sebagai dasar hukum yang melandasi pembahasan masalah-masalah, yaitu tentang Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman, Tata Guna Tanah dan Tata Ruang, Perumahan dan Permukiman, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.

BAB III. METODE PENELITIAN, menguraikan secara jelas tentang metode penelitian yang dilakukan meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, populasi, tehnik penentuan sample dan tehnik pengumpulan data serta analisa data.

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, dalam hal ini akan diuraikan hasil penelitian mengenai Gambaran tentang perusahaan pengembang perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) yang dalam hal ini adalah PT Karyadeka Alam Lestari, proses penatagunaan tanah dan kesesuaian lahan pada kawasan yang dipergunakan bagi pembangunan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru, Pelaksanaan perubahan status hak atas tanah dari Hak Guna Usaha (HGU) menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) oleh perusahaan pengembang

perumahan Bukit Semarang Baru, dan hambatan yang muncul pada proses penatagunaan tanah bagi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru.

BAB V. PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan penatagunaan tanah dalam rangka pengembangan wilayah kota bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa : “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

Guna mencapai maksud dari pasal 33 ayat (3) tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa: “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut :

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa”.

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.<sup>5</sup>

Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia “Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya”*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hal.578

Isi Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas. Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan pemilik hak atas tanah dengan kepentingan masyarakat dan Negara, maka perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut, terpenuhilah fungsi



sosialnya.<sup>6</sup> Ketentuan mengenai perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut diatur dalam Pasal 14 UUPA, yang menyatakan sebagai berikut :

Ayat (1) : *“Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2 pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :*

- a) untuk keperluan Negara;*
- b) untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;*
- c) untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;*
- d) untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu;*
- e) untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan”.*

Ayat (2) : *“Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 Pasal 14 ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing”.*

Pasal 14 tersebut mengatur tentang perencanaan persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa. Dalam hal ini penyediaan tanah harus mencukupi semua kebutuhan dan mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat.

Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya, serta sifat dan tujuan pemberian haknya.<sup>7</sup> Dalam arti bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah harus menyesuaikan jenis hak atas tanah dan harus menyesuaikan dengan peruntukannya yang telah ditentukan melalui penatagunaan tanah.

---

<sup>6</sup> Ibid, Hal.301

<sup>7</sup> Ibid, Hal.303

## **B. Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan dan Permukiman**

### **1. Ijin Lokasi**

Ketersediaan tanah-tanah Negara yang bebas dalam arti tidak ada yang memiliki hak atas tanahnya sama sekali, pada saat ini sangatlah terbatas. Dengan perkataan lain bahwa tanah-tanah di Indonesia sekarang ini pada umumnya sudah menjadi hak atau dimiliki oleh orang maupun pihak-pihak yang berkepentingan.

Oleh karena itu jika ada kegiatan pembangunan yang membutuhkan suatu tanah atau lokasi, maka tanah itu harus dibebaskan dari segala macam hak atas tanah dan dimohonkan kembali hak yang sesuai dengan maksud dari perusahaan tersebut. Sebelum lahan yang diperlukan perusahaan dapat diperoleh, maka dibutuhkan suatu perijinan mengenai pembangunan yang akan dilakukan atau disebut dengan Ijin Lokasi.

Landasan yuridis yang mengatur tentang Ijin Lokasi terdapat pada Peraturan Menteri Negara Agraria No. 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi. Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka (1) peraturan tersebut, pengertian dari Ijin Lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Maksudnya yaitu, apabila suatu perusahaan akan melakukan pembangunan dan membutuhkan lahan, maka perusahaan tersebut harus mendapat suatu ijin lokasi guna melakukan pemindahan hak atas tanah atau perolehan lahan dan mempergunakan lahan tersebut.

Ijin Lokasi diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan tanah. Dalam hal pemberian ijin untuk keperluan pembangunan harus memperhatikan beberapa aspek yang antara lain<sup>8</sup> :

*a. Jenis proyek pembangunan*

Jenis proyek pembangunan dalam hal ini, pembangunan seperti apa yang akan dilakukan diatas sebidang tanah, dan perlu dibedakan proyek untuk kepentingan :

- 1) Pribadi calon pemegang hak yang bersangkutan
- 2) Kegiatan usaha atau bisnis
- 3) Pembangunan untuk kepentingan umum (Keppres No.55 Tahun 1993)

*b. Lokasi proyek pembangunan*

Lokasi proyek pembangunan merupakan penetapan lokasi proyek berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. RTRW merupakan pedoman pemanfaatan lahan dan menetapkan peruntukan tanah sesuai dengan fungsi tanahnya.

*c. Tanah yang tersedia di lokasi proyek*

Tanah yang tersedia dilokasi proyek atau lahan yang akan dipergunakan bagi proyek pembangunan tersebut apakah dilekati dengan status tertentu hak atas tanah.

---

<sup>8</sup> Sunaryo Basuki, *Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), Hal.5

d. *Tata cara perolehan hak atas tanah*

Tata cara perolehan tanah tersebut sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada baik yang mengatur tentang pembebasan tanah maupun tentang pencabutan hak atas tanah.

Tanah yang dapat ditunjuk dengan ijin lokasi menurut ketentuan PMNA No. 2 Tahun 1999, yaitu tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya.

Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) angka a, yang menyatakan bahwa :

*“Ijin Lokasi dapat diberikan kepada perusahaan yang sudah mendapat persetujuan penanaman modal sesuai ketentuan yang berlaku untuk memperoleh tanah dengan luas tertentu sehingga apabila perusahaan tersebut berhasil membebaskan seluruh areal yang ditunjuk, maka luas penguasaan tanah oleh perusahaan tersebut dan perusahaan-perusahaan lain yang merupakan satu group perusahaan dengannya, untuk usaha pengembangan perumahan dan permukiman tidak lebih dari luasan 400 Ha dalam satu propinsi dan 4000 Ha untuk seluruh Indonesia”.*

Dalam hal tata cara pemberian ijin lokasi, pada Pasal 6 menjelaskan bahwa Surat Keputusan mengenai ijin lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikota. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 7, disebutkan bahwa : “Apabila cara pemberian ijin lokasi belum ditentukan oleh Bupati/Walikota, maka pemberian ijin lokasi dilaksanakan menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal”.

## **2. Tata Cara Memperoleh Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal**

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya. Dalam hal ini, status hukum tanah atau biasa disebut dengan hak atas tanah dapat digolongkan sebagai berikut :

- a. Tanah Negara, yaitu tanah yang langsung dikuasai Negara
- b. Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- c. Tanah Hak Pengelolaan, bagian-bagiannya dapat diberikan kepada pihak lain dan dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.
- d. Tanah Hak Milik, diatasnya dapat diberikan hak baru kepada pihak lain yang berkepentingan yaitu Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.
- e. Tanah Hak lainnya, yaitu tanah yang dikuasai oleh perseorangan atau Badan Hukum dengan HGU, HGB, atau Hak Pakai.<sup>9</sup>

Mengenai tata cara memperoleh tanah, Hukum Tanah Nasional menyediakan berbagai cara untuk memperoleh bidang tanah yang diperlukan baik untuk keperluan pribadi maupun untuk keperluan kegiatan usaha (bisnis) dan pembangunan. Tata cara perolehan tanah tergantung daripada status tanah yang tersedia, jika tanah yang tersedia adalah Tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan, dapat diperoleh melalui tata cara permohonan hak.

Apabila tanah yang tersedia adalah tanah hak lainnya yang berstatus HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai maka dapat digunakan cara perolehan tanahnya melalui pemindahan hak misalnya dalam bentuk jual beli tanah, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

Landasan yuridis yang mengatur tentang tata cara perolehan tanah bagi perusahaan adalah Keputusan Menteri Negara Agraria No. 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

---

<sup>9</sup> Ibid, Hal.3

Dalam Pasal 1 angka (1), disebutkan bahwa: "Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak".

Suatu badan hukum tidak boleh mempunyai atau membeli tanah Hak Milik. Dengan demikian perolehan bidang tanah yang diperlukan dapat melalui cara pembebasan hak, yaitu perbuatan melepaskan hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya berdasarkan musyawarah dengan disertai pembayaran ganti rugi yang layak kepada bekas pemiliknya.<sup>10</sup> Setelah hak atas tanah tersebut dilepas oleh pemilik sebelumnya dan kemudian menjadi tanah Negara, maka dapat dimohonkan haknya oleh badan hukum yang berkepentingan tersebut.

Pasal 2 Keputusan Menteri Negara Agraria tersebut menyatakan bahwa :

- (1) *Perolehan tanah oleh perusahaan hanya boleh dilaksanakan di areal yang telah ditetapkan di dalam ijin lokasi.*
- (2) *Perolehan tanah dilaksanakan secara langsung antara perusahaan dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah atas dasar kesepakatan.*
- (3) *Pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perolehan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).*

Hak Guna Bangunan yang diberikan atas permohonan dari pihak pengembang tersebut ditetapkan jangka waktu berlakunya berakhir pada tanggal 24 September tahun ketiga puluh (ke-30) sejak tanggal ijin lokasi diberikan, dengan ketentuan bahwa atas permohonan perusahaan pengembang, dapat diberikan jaminan perpanjangan hak untuk waktu sesudah jangka waktu tersebut habis, dan pembaharuan hak untuk waktu sesudah jangka waktu perpanjangan hak habis.

---

<sup>10</sup> Ibid, Hal.16

## C. Tata Guna Tanah dan Tata Ruang

### 1. Tata Guna Tanah

Pada dasarnya kebijakan tata guna tanah merupakan bagian integral dari kebijakan pembangunan nasional. Hal ini disebabkan karena tanah merupakan lokasi/tempat dimana pembangunan dilakukan, sehingga sudah seharusnya dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kata “tata” mengandung pengertian arahan, pedoman, dan ketentuan-ketentuan pengaturan dan penyelenggaraan suatu kegiatan. Tata Guna Tanah (*LandUse*) adalah suatu tatanan mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah yang berupa arahan, pedoman, dan ketentuan-ketentuan. Sedangkan penatagunaan tanah adalah serangkaian kegiatan untuk merencanakan, melaksanakan, mengendalikan tata guna tanah secara berencana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pengaturan tentang penatagunaan tanah tersebut terdapat pada Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, pada Pasal 1 angka (1) menyebutkan bahwa : *“Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil”*.

Pengertian di atas mengandung suatu proses penyesuaian penggunaan tanah serta penggunaan tanah untuk mewujudkan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang meliputi perencanaan tata guna tanah,

pengaturan pemanfaatan tanah dan pengendalian pemanfaatan tanah. Dalam Tata Guna Tanah terdapat tiga (3) konsep yaitu :

- a. Persediaan, adalah kegiatan paling awal tentang bagaimana mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan dengan memperhatikan kondisi pemanfaatan lahan yang sudah ada.
- b. Peruntukan, adalah proses penentuan kegiatan di suatu wilayah tertentu.
- c. Penggunaan, adalah sudah merupakan suatu realisasi dimana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata.

Tanah sebagai bagian dari ruang mempunyai sifat terbatas dalam kuantitas dan cenderung mengalami penurunan dalam hal kualitas sejalan dengan perubahan waktu dan pesatnya pembangunan. Oleh karena itu kebijakan tata guna tanah perlu disusun secara berkelanjutan. Kebijaksanaan tata guna tanah yang telah disusun dalam suatu perencanaan tata ruang adalah kebijakan Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah.

Pengelolaan tata guna tanah tersebut disusun sebagai bahan masukan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah yang meliputi rencana peruntukan, persediaan, penggunaan dan pemeliharaan tanah berikut indikasi program sampai dengan antisipasi kebutuhan tanah.<sup>11</sup> Adapun maksud dari penyusunan Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan bahan masukan bagi penyusunan rencana tata ruang wilayah sehingga aspek penguasaan dan kepemilikan tanah serta aspek penggunaan dan

---

<sup>11</sup> BPN, *Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah*, (Semarang: BPN, 2002), Hal.2



pemanfaatan tanah dapat dipertimbangkan secara utuh dalam penataan ruang dan dapat memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat

- b. Memberikan masukan tentang program-program pertanahan yang dalam hal ini penatagunaan tanah untuk mewujudkan tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.<sup>12</sup>

Pola pengelolaan tata guna tanah dalam hal ini merupakan suatu bentuk analisa yang menjelaskan antara kondisi fisik lahan yang telah dimanfaatkan dengan kondisi ideal yang akan diwujudkan melalui perencanaan tata ruang.

Menurut ketentuan dalam Pasal 6 PP No.16 Tahun 2004, kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap :

- a. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang telah terdaftar atau belum terdaftar ;
- b. tanah negara ;
- c. tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasar ketentuan pasal 6 tersebut, maka dapat dimengerti bahwa obyek dari tata guna tanah adalah bidang-bidang tanah hak, tanah Negara, dan tanah ulayat masyarakat adat. Mengingat tanah merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pembangunan yang bertujuan untuk menciptakan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, maka penatagunaan tanah dilakukan terhadap seluruh permukaan bidang tanah yang terdapat di Negara Indonesia tanpa terkecuali.

---

<sup>12</sup> Ibid, Hal.3

## **2. Tata Ruang**

### **a. Pengertian Tata Ruang**

Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur, dan dalam kata teratur tercakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan karena itu yang menjadi sasaran dari tata ruang adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarannya.<sup>13</sup>

Ketentuan mengenai tata ruang terdapat pada Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam Pasal 1 angka (1), pengertian ruang adalah: “wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”.

Selanjutnya dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa ruang yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah ruang dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi yang meliputi hak berdaulat di wilayah teritorial maupun kewenangan hukum di luar wilayah teritorial berdasarkan ketentuan konvensi yang bersangkutan yang berkaitan dengan ruang lautan dan ruang udara.

### **b. Pengertian Penataan Ruang**

Pengertian penataan ruang dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa : “Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

---

<sup>13</sup> Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1996) Hal.98

Suatu tata ruang yang baik dapat dihasilkan dari suatu kegiatan menata ruang yang baik, dan hal ini disebut penataan ruang, dalam pengertian penataan ruang menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 serta konsep dasar dan teori tata ruang, kegiatan penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama, yaitu :

*a. Perencanaan Tata Ruang*

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungannya antara berbagai manfaat ruang berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa yang akan datang.

*b. Perwujudan Tata Ruang*

Perwujudan tata ruang merupakan kegiatan di lapangan untuk menetapkan bagian-bagian ruang yang diperlukan untuk berbagai kegiatan sesuai dengan rencana tata ruang.

*c. Pengendalian Tata Ruang*

Pengendalian tata ruang adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjaga agar kegiatan pemanfaatan ruang dengan atau tanpa bangunan dilaksanakan sesuai dengan rencana tata ruang.

Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa penataan ruang berasakan :

- a. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.*
- b. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.*

Sedangkan tujuan dari diadakannya penataan ruang menurut Undang-Undang No.24 tahun 1992 adalah :

- a. *terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan ketahanan Nasional;*
- b. *terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya;*
- c. *tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :*
  - 1). *mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera.*
  - 2). *mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.*
  - 3). *meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.*
  - 4). *mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.*
  - 5). *mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.*

### **c. Perencanaan Tata Ruang Kota**

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar memenuhi berbagai kebutuhan manusia dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.<sup>14</sup> Sedangkan istilah kota mengandung arti suatu konsentrasi penduduk dalam suatu wilayah geografis tertentu yang menghidupinya sendiri secara relatif permanen dari kegiatan ekonomi yang ada di wilayah tersebut.<sup>15</sup> Perencanaan kota memiliki berbagai aspek penting, yaitu:

1. Perencanaan kota terutama berkaitan erat dengan masalah-masalah kemasyarakatan yang di dalamnya tercakup sekelompok besar klien yang mempunyai kepentingan berbeda-beda.

---

<sup>14</sup> Ibid, Hal.99

<sup>15</sup> Arthur B. Gallion dan Simon Eisner, *Pengantar Perancangan Kota Desain dan Perencanaan kota*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1996) Hal.6

2. Perencanaan kota merupakan aktifitas yang benar-benar direncanakan dengan matang yang biasanya ditangani oleh orang-orang yang terlatih secara professional sebagai perencana.
3. Tujuan dan sasarannya, serta pranata-pranata untuk mencapainya, sering teramat tidak pasti.
4. Para perencana kota sendiri jarang membuat keputusan. Akan tetapi sebaliknya, mereka membuat berbagai alternatif dan rekomendasi bagi pihak-pihak yang dipilih dan ditunjuk untuk mengambil keputusan-keputusan tertentu.
5. Para perencana kota menggunakan berbagai macam alat bantu dan metode-metode khusus untuk menganalisis dan menyajikan berbagai alternatif.
6. Hasil dari hampir semua aktifitas perencanaan hanya dapat dilihat setelah 5 sampai 20 tahun setelah keputusan diambil, sehingga menyulitkan umpan balik dan tindakan perbaikan.<sup>16</sup>

Perencanaan tata ruang menurut Pasal 13 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992:

- (1) *Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
- (2) *Rencana tata ruang ditinjau kembali dan atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala.*
- (3) *Peninjauan kembali dan atau penyempurnaan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 24 ayat (3).*
- (4) *Ketentuan mengenai kriteria dan tata cara peninjauan kembali dan atau penyempurnaan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

---

<sup>16</sup> Anthony J. Catanese dan James C. Snyder, **Perencanaan Kota**, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1989) Hal.50

Pengertian tersebut dimaksudkan rencana Tata Ruang dilaksanakan dari Tingkat Nasional sampai dengan di Daerah Tingkat II atau Kota dan Kabupaten yang semua itu harus dilaksanakan secara terarah dan terpadu. Untuk melakukan penetapan Rencana Tata Ruang ini, maka langkah-langkah kegiatan yang ditempuh menurut penjelasan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 adalah:

- a. menentukan arah pengembangan dan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta fungsi pertahanan keamanan;
- b. mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam suatu wilayah perencanaan;
- c. perumusan perencanaan tata ruang;
- d. penetapan rencana tata ruang.

Dengan demikian penetapan Rencana Tata Ruang haruslah disusun dengan perspektif keadaan pada masa depan yang diharapkan, bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan yang dapat dipakai, serta memperhatikan keragaman wawasan kegiatan tiap sektor.<sup>17</sup> Hal ini berarti Rencana Tata Ruang secara berkala akan ditinjau kembali untuk disesuaikan atau disempurnakan dengan jenis perencanaannya.

Peninjauan kembali mengenai Rencana Tata Ruang tersebut bukan berarti melakukan penyusunan baru rencana yang baru secara totalitas, melainkan hanya sekedar penyempurnaan mengenai hal-hal baru yang berkembang dalam bidang tata ruang dan hal tersebut harus dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.

---

<sup>17</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Penataan Ruang*, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 1993) Hal.50

## **D. Perumahan dan Permukiman**

### **1. Pengertian Perumahan**

Landasan yuridis yang mengatur tentang perumahan dan permukiman terdapat pada Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, dalam pasal 1 angka (2) disebutkan: “Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan”. Prasarana lingkungan merupakan kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan permukiman dan perumahan dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Dalam penjelasan Pasal 7 angka (1) Undang-Undang ini disebutkan bahwa :  
”Untuk mewujudkan rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur, maka pembangunan rumah atau perumahan wajib mengikuti persyaratan teknis, ekologi, dan administratif serta wajib melakukan pemantauan dan pengelolaan lingkungan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai persyaratan teknis, ekologi dan administratif menurut perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Persyaratan teknis berkaitan dengan keselamatan dan kenyamanan bangunan, dan keandalan sarana serta prasarana lingkungan.
- b. Persyaratan ekologis berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan.
- c. Persyaratan administratif berkaitan dengan pemberian izin usaha, izin lokasi, dan izin mendirikan bangunan serta pemberian hak atas tanah.

## 2. Pengertian Permukiman

C.Djemabut Blaang memberikan definisi tentang permukiman sebagai berikut:

*“Permukiman adalah satuan kawasan perumahan lengkap dengan prasarana lingkungan, prasarana umum dan fasilitas sosial yang mengandung keterpaduan kepentingan dan keselarasan pemanfaatan sebagai lingkungan kehidupan.<sup>18</sup> Permukiman tersebut juga memberikan ruang gerak, sumber daya, dan pelayanan bagi mutu kehidupan dan kecerdasan warga penghuni”.*

Pengertian lain dikemukakan oleh C.A. Doxiadis, yang merumuskan konsep permukiman sebagai berikut :

*“Permukiman adalah penataan kawasan yang dibuat oleh manusia untuk kepentingannya dan permukiman merupakan hasil kegiatan manusia dengan tujuan untuk bertahan hidup sebagai manusia agar dapat hidup secara lebih baik dan mengandung kesempatan untuk pembangunan manusia seutuhnya”.<sup>19</sup>*

Menurut Undang-Undang No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, dalam Pasal 1 angka (3) menyebutkan bahwa :

*“Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan kehidupan”.*

Bila melihat pada asas dan tujuan dalam undang-undang tersebut, penataan permukiman berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan, dan kelestarian lingkungan hidup. Lebih lanjut diterangkan dalam penjelasan umum Pasal 1

---

<sup>18</sup> C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Permukiman Sebagai Kebutuhan Pokok*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986), Hal.28

<sup>19</sup> Loc.Cit



angka (3) menyebutkan bahwa permukiman yang dimaksud dalam undang-undang ini mempunyai lingkup tertentu yaitu kawasan yang didominasi oleh lingkungan hunian dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan prasarana, sarana lingkungan, dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan sehingga fungsi permukiman tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna.

Adapun tujuan dari pembangunan kawasan permukiman menurut Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang No.4 Tahun 1992 adalah menciptakan kawasan permukiman yang tersusun atas satuan-satuan lingkungan permukiman, serta mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan perumahan yang telah ada di dalam atau di sekitarnya. Hal tersebut memberi pengertian integrasi lingkungan permukiman yang sudah ada ke dalam lingkungan baru berskala besar. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya lingkungan yang tidak serasi atau yang kurang eksklusif.

Tujuan utama dari satuan permukiman adalah untuk mengembangkan dan memperbaiki lingkungan atau kelompok lingkungan permukiman. Sebab apabila membangun rumah atau kelompok perumahan di daerah yang begitu terpencil, tentu saja tidak memenuhi kriteria perumahan fungsional karena terasing dan terisolir dari kehidupan masyarakat ramai. Atas dasar pemikiran tersebut, maka pengertian permukiman dapat dirumuskan sebagai berikut :

*“Permukiman adalah suatu kawasan perumahan yang ditata secara fungsional sebagai satuan sosial, ekonomi dan fisik tata ruang yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan, sarana umum dan fasilitas sosial sebagai satu kesatuan yang utuh dengan membudidayakan sumber- sumber*

*daya dan dapat mengelola lingkungan yang ada untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan mutu kehidupan manusia, memberi rasa aman, tentram, nikmat, nyaman dan sejahtera dalam keselarasan, keserasian dan keseimbangan agar berfungsi sebagai wadah yang dapat melayani kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara”.*<sup>20</sup>

Mengenai hal tersebut juga terdapat pengertian satuan lingkungan permukiman. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang tersebut, bahwa pengertian satuan lingkungan permukiman adalah : “kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur”.

Dalam penjelasan umum diterangkan bahwa satuan lingkungan permukiman merupakan kawasan perumahan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang tertentu, yang dilengkapi dengan sistem prasarana, sarana lingkungan, dan tempat kerja terbatas dan dengan penataan ruang yang terencana dan teratur sehingga memungkinkan pelayanan dan pengelolaan yang optimal. Pengertian satuan lingkungan permukiman menurut ketentuan tersebut bermaksud untuk memberi gambaran tentang permukiman ideal yang terdapat pada suatu kawasan tertentu yang dilengkapi berbagai fasilitas, dan akses yang mudah, sehingga dapat mengkomodasi seluruh kepentingan warga penghuninya.

Bila kondisi ideal tersebut dapat diciptakan, maka tujuan dari pengembangan wilayah kota akan tercapai. Kegiatan masyarakat tidak lagi tertuju pada pusat kota tetapi akan bergeser ke wilayah pengembangan kota tersebut, sehingga kepadatan pada pusat kota akan berkurang.

---

<sup>20</sup> Ibid, Hal.29

## **E. Hak Guna Usaha**

### **1. Pengertian Hak Guna Usaha**

Dasar hukum dari pengaturan Hak Guna Usaha tersebut terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA). Pasal 28 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa : *“Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan”*. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa Hak Guna Usaha merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara baik bagi usaha dibidang pertanian, perikanan maupun peternakan.

Dalam Pasal 28 ayat (2) disebutkan bahwa : *“Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman”*. Sedangkan dalam ayat (3) dijelaskan bahwa HGU dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain

Selain diatur dalam UUPA, pengaturan tentang Hak Guna Usaha juga terdapat pada Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Pada Pasal 33 UUPA menyatakan bahwa: “*Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan*”. Berdasarkan pernyataan pasal-pasal tersebut, maka pengertian Hak Guna Usaha adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang luasnya paling sedikit 5 hektar dengan ketentuan bila luasnya 25 hektar atau lebih, maka harus disertai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.

## **2. Subyek dan Obyek Hak Guna Usaha**

Menurut ketentuan Pasal 30 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria, Hak Guna Usaha hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996.

Sedangkan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa : “Apabila orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat yang tersebut dalam ayat (1), maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha jika ia tidak memenuhi syarat”.

Dari rumusan Pasal 30 UUPA tersebut dapat diketahui bahwa Undang-Undang memperluas subyek hukum yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah. Dalam hal HGU, selain orang perorangan Warga Negara Indonesia tunggal, badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dan

berkedudukan di Indonesia juga dimungkinkan untuk menjadi pemegang hak guna usaha.<sup>21</sup> Pemerintah memberikan hak guna usaha atas sebidang tanah yang luasnya paling sedikit lima hektar. Apabila seseorang mengajukan permohonan hak guna usaha atas tanah seluas 25 (duapuluh lima) hektar atau lebih maka yang bersangkutan harus dapat menunjukkan kesanggupannya untuk melakukan investasi modal yang layak, penggunaan teknologi usaha yang baik sesuai dengan perkembangan jaman.<sup>22</sup>

Adapun kewajiban pemegang Hak Guna Usaha menurut pasal 12 ayat (1) PP No.40 Tahun 1996 antara lain yaitu;

- a. *Membayar uang pemasukan kepada Negara*
- b. *Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;*
- c. *Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;*
- d. *Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam areal Hak Guna Usaha;*
- e. *Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;*
- f. *Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha;*
- g. *Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada Negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut habis;*
- h. *Menyerahkan sertifikat Hak Guna Usaha yang telah habis kepada kepala kantor pertanahan.*

Apabila kewajiban-kewajiban tersebut tidak dipenuhi atau dilanggar oleh pemegang hak, maka Hak Guna Usaha yang telah diberikan dapat habis atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. Mengenai obyek Hak Guna Usaha telah diatur dalam PP No.40 Tahun 1996, pada Pasal 4 yang menyatakan bahwa :

---

<sup>21</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2004), Hal.151

<sup>22</sup> Karto Saputro, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), Hal.8

- (1) *Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah Tanah Negara.*
- (2) *Dalam hal Tanah Negara tersebut merupakan kawasan hutan, maka pemberiannya dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.*
- (3) *Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
- (4) *Dalam hal di atas tanah yang akan diberikan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman dan atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan atas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang hak guna usaha.*

Pada pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa obyek dari HGU adalah tanah yang berstatus Tanah Negara, dalam arti tanah tersebut tidak sedang dikuasai oleh seseorang atau badan hukum dengan suatu hak tertentu. Apabila terdapat suatu hak atas tanah terhadap tanah yang dimaksud, maka hak atas tanah tersebut harus dilepaskan oleh pemegang haknya yang kemudian akan menjadi Tanah Negara dan dapat segera dimohonkan untuk menjadi HGU.

Dalam rangka pemberian hak guna usaha ini, tanah-tanah yang dikecualikan adalah :

- a. Dikecualikan dari pemberian hak guna usaha baru, bagian-bagian tanah bekas areal perusahaan-perusahaan besar yang sudah merupakan perkampungan rakyat; telah diusahakan oleh rakyat secara menetap; diperlukan oleh pemerintah.
- b. Apabila di antara tanah-tanah tersebut di atas ada yang perlu dimasukkan ke dalam areal perusahaan kebun yang diberikan dengan hak guna usaha, maka tentang hak guna usaha tersebut penyelesaiannya harus dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.

### 3. Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Mengenai pengaturan jangka waktu penguasaan HGU terdapat dalam Pasal 29 UUPA ayat (1) yang menyebutkan bahwa : *“Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun”*.

Pada ayat (2) menyatakan: *“Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun”*.

Dari pernyataan pasal 29 tersebut dapat diketahui bahwa hak guna usaha sifatnya terbatas baik dalam hal peruntukannya maupun jangka waktunya. Akan tetapi bilamana pemegang hak meminta untuk diperpanjang jangka waktunya, maka atas permintaan pemegang hak tersebut dapat ditambah dengan waktu paling lama 25 tahun (ayat 3).

Bila melihat pada Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, mengenai jangka waktu hak guna usaha diatur dalam Pasal 8 yang menyebutkan:

- (1) *Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun.*
- (2) *Sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama.*

Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996, bahwa Hak Guna Usaha dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak jika memenuhi syarat antara lain yaitu:

- a. *Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;*

- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;*
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.*

Bilamana masa perpanjangan waktu telah habis, tetapi pihak yang berkepentingan atau pemegang hak masih menginginkan hak atas tanah tersebut, maka Hak Guna Usaha dapat diperbaharui atas permohonannya dengan syarat-syarat seperti tersebut pada Pasal 9 ayat (1).

Sedangkan dalam Pasal 10 diatur mengenai permohonan perpanjangan jangka waktu maupun pembaharuan HGU diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha tersebut, dan ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan maupun pembaharuan HGU dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

#### **4. Pejabat Yang Berwenang Memberikan Hak Guna Usaha**

Ketentuan mengenai kewenangan pemberian Hak Guna Usaha terdapat pada Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, pada Pasal 8 menyebutkan : “Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha (duaratus hektar).

Pada Pasal 13 menyebutkan: “Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum”. Melihat rumusan Pasal 8 dan Pasal 13 tersebut dapat diketahui bahwa terhadap pemberian HGU sampai dengan 200 hektar dilakukan oleh Kepala Kantor



Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Sedangkan untuk luas tanah lebih dari 200 hektar, pemberian HGU dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional/Menteri Negara Agraria. Selain itu Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi keputusan mengenai :

- a. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya;*
- b. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberiannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.*

Selain ketentuan-ketentuan tersebut diatas, telah dikeluarkan peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Mengenai pejabat yang berwenang memberikan HGU telah diatur dalam Pasal 20 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Permohonan Hak Guna Usaha diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah, dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.*
- (2) Apabila tanah yang dimohon terletak dalam lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota, maka tembusan permohonan disampaikan kepada masing-masing Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.*

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa Kepala Kantor Wilayah tidak lagi berwenang memberi keputusan terhadap permohonan hak guna usaha, dan permohonan diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah.

## 5. Hapusnya Hak Guna Usaha

Hak guna usaha terjadi karena penetapan pemerintah, hak ini diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat yang berkembang pada saat ini. Hak guna usaha juga dapat dijadikan jaminan suatu hutang piutang dengan hak tanggungan. Hak guna usaha ini wajib dilepaskan atau dialihkan oleh pemegangnya apabila yang bersangkutan tidak dapat memanfaatkan dengan baik, menelantarkan tanahnya dan lain sebagainya. Dengan demikian maka menurut Pasal 34 UUPA, hapusnya hak guna usaha dapat terjadi karena :

- a. Jangka waktunya telah berakhir;*
- b. Dihentikan sebelum waktu berakhir karena salah satu syarat tidak terpenuhi;*
- c. Dilepaskan oleh pemegangnya sebelum jangka waktu berakhir;*
- d. Dicabut untuk kepentingan umum*
- e. Tanah tersebut ditelantarkan*
- f. Tanah itu musnah*
- g. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).*

Dalam kaitannya dengan hak guna usaha ini, pemegang hak dapat saja melepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir, hal tersebut dapat saja terjadi yang mungkin dikarenakan pemegang hak selalu rugi dan tanah-tanah tersebut tidak dapat diharapkan lagi. Maka penyerahan tersebut dapat dilakukan dengan suatu penyerahan yang ditandatangani oleh pemegang hak apabila tanahnya tidak lebih dari 25 hektar.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), Hal.25

Selanjutnya mengenai hapusnya Hak Guna Usaha juga diatur dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang menjelaskan bahwa<sup>24</sup> :

(1) Hak Guna Usaha hapus karena :

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
- b. dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:

*1) tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan/ atau Pasal 14;*

*2) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;*

- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan Pasal 3 ayat (2).

(2) Hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan tanahnya menjadi Tanah Negara.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Presiden.

---

<sup>24</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Op.Cit, Hal.164-165

## **F. Hak Guna Bangunan**

### **1. Pengertian Hak Guna Bangunan**

Hak Guna Bangunan adalah salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pengertian Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 ayat (1) yang berbunyi : *“Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”*.

Pernyataan Pasal 35 ayat (1) tersebut mengandung pengertian bahwa pemegang HGB bukanlah pemegang hak milik atas bidang tanah dimana bangunan tersebut didirikan.<sup>25</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, Pasal 37 UUPA menyatakan bahwa HGB dapat terjadi terhadap tanah Negara yang dikarenakan penetapan pemerintah. Selain itu HGB dapat terjadi di atas sebidang tanah Hak Milik yang dikarenakan adanya perjanjian yang berbentuk autentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan itu yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang. Dengan demikian, maka sifat-sifat dari Hak Guna Bangunan adalah :

- a. *Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam arti dapat diatas Tanah Negara ataupun tanah milik orang lain.*
- b. *Jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi.*
- c. *Dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.*
- d. *Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid, Hal.190

<sup>26</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), Hal.31

## **2. Subyek dan Obyek Hak Guna Bangunan**

Hak Guna Bangunan dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia maupun badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.

Pada ayat (2) dijelaskan bahwa: “Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini, dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat”.

Ketentuan tersebut berlaku juga bagi pihak lain yang memperoleh Hak Guna Bangunan jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGB yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Mengenai tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan telah diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Bila melihat pada Pasal 37 UUPA, maka dapat dimengerti bahwa HGB dapat diberikan di atas tanah Negara yang didasari penetapan dari pemerintah. Selain itu HGB juga dapat diberikan di atas tanah Hak Milik berdasar pada adanya kesepakatan yang berbentuk otentik antara pemilik tanah dengan pihak yang bermaksud menimbulkan atau memperoleh HGB tersebut.

Melihat pada ketentuan Pasal 21 PP No.40 Tahun 1996, maka tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan adalah Tanah Negara; Tanah Hak Pengelolaan; dan Tanah Hak Milik. Dengan demikian dapat diketahui pula bahwa obyek dari HGB adalah Tanah Negara, tanah hak pengelolaan dan tanah Hak Milik dari seseorang.

Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan, diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 PP No. 40 Tahun 1996, dan pada dasarnya HGB yang diberikan di atas tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan diberikan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN, dengan memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No.3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

### **3. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 35 UUPA, Hak Guna Bangunan diberikan dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi, selain itu HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Mengenai jangka waktu pemberian HGB juga diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 1996, pada Pasal 25 ayat (1) menyebutkan bahwa : *"Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun"*.

Sedangkan pada ayat (2) menyatakan bahwa : *“Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama”*.

Lebih lanjut dinyatakan dalam Pasal 29, disebutkan bahwa :

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.*
- (2) Atas kesepakatan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.*

Maksud dari ketentuan Pasal 25 dan Pasal 29 tersebut yaitu bahwa HGB yang diberikan di atas Tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan dapat diperpanjang selama 20 tahun kemudian, sedangkan HGB yang diberikan di atas tanah Hak Milik tidak dapat diperpanjang melainkan hanya diperbaharui setelah berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam pemberiannya tersebut.

Adapun syarat-syarat untuk dapat diperpanjang maupun diperbaharui hak guna bangunan tersebut antara lain yaitu:

- a. Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;*
- b. Syarat-syarat pemberian hak, dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;*
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;*
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.*<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Op.Cit, Hal.202-203

#### 4. Pejabat Yang Berwenang Memberikan Hak Guna Bangunan

Dasar hukum kewenangan pemberian Hak Guna Bangunan terdapat pada Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, dalam Pasal 2 disebutkan sebagai berikut :

- (1) Dengan peraturan ini kewenangan pemberian hak atas tanah secara individual dan secara kolektif, dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya.*
- (2) Pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah dalam peraturan ini meliputi pula kewenangan untuk menegaskan bahwa tanah yang akan diberikan dengan sesuatu hak atas tanah adalah tanah Negara*
- (3) Dalam hal tidak ditentukan secara khusus dalam pasal atau ayat yang bersangkutan, maka pelimpahan kewenangan yang ditetapkan dalam peraturan ini hanya meliputi kewenangan hak atas tanah di atas tanah Negara yang sebagian kewenangan menguasai dari Negara tidak dilimpahkan kepada instansi atau badan lain dengan Hak Pengelolaan.*

Dengan demikian maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 diketahui bahwa: *“Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2000 m<sup>2</sup> (duaribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha”.*

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 9 bahwa: *“Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m<sup>2</sup> (seratus limapuluh ribu meter persegi), kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 tersebut di atas”.* Kemudian dalam Pasal 13 disebutkan bahwa: Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum.



Melihat pada rumusan Pasal 4, Pasal 9, dan Pasal 13 tersebut dapat diketahui bahwa terhadap pemberian Hak Guna Bangunan:

- a. sampai dengan 2000 m<sup>2</sup>, pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya;
- b. mulai dari 2000 m<sup>2</sup> hingga 150.000 m<sup>2</sup>, pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi;
- c. di atas 150.000 m<sup>2</sup>, pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional/ Menteri Negara Agraria;
- d. pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Mengenai pejabat yang berwenang memberikan hak guna bangunan telah diatur dalam Pasal 35 yang menyebutkan bahwa: “Permohonan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud, diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan”.

## **5. Hapusnya Hak Guna Bangunan**

Ketentuan mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan di atur dalam Pasal 40 UUPA, yang menyatakan bahwa :

Hak Guna Bangunan hapus karena:

- a. *Jangka waktunya telah berakhir;*
- b. *Dihentikan sebelum waktu berakhir karena salah satu syarat tidak terpenuhi;*

- c. *Dilepaskan oleh pemegangnya sebelum jangka waktu berakhir;*
- d. *Dicabut untuk kepentingan umum*
- e. *Tanah tersebut ditelantarkan*
- f. *Tanah itu musnah*
- g. *Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).*

Ketentuan Pasal 40 UUPA tersebut selanjutnya juga di atur dalam Pasal 35 PP No.40 Tahun 1996, yang menyebutkan :

- (1) Hak Guna Bangunan hapus karena :
  - a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
  - b. dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:
    - 1) *tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan/ atau Pasal 14;*
    - 2) *putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;*
  - c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
  - d. dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961;
  - e. ditelantarkan;
  - f. tanahnya musnah;
  - g. ketentuan Pasal 20 ayat (2).

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

Lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan diatur pula dalam Pasal 36 PP No. 40 Tahun 1996, disebutkan bahwa:

- (1) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara
- (2) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan
- (3) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik

#### **G. Prosedur Perolehan Tanah Asal Hak Guna Usaha Menjadi Hak Guna Bangunan**

Status tanah yang diperoleh perusahaan seringkali tidak sesuai dengan status tanah yang diperlukan untuk menjalankan usahanya, yaitu Hak Guna Bangunan. Dalam hal demikian maka diperlukan perubahan hak tersebut menjadi Hak Guna Bangunan. Menurut proses yang biasa, maka hak semula (Hak Milik, Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha) harus dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga bidang tanah tersebut menjadi tanah Negara dan kemudian dimohon oleh perusahaan dengan Hak Guna Bangunan.

PT Karyadeka Alam Lestari sebagai pengembang kawasan Bukit Semarang Baru merupakan pemegang Hak Guna Usaha dan pemilik aset atas areal perkebunan

karet yang akan dijadikan kawasan perumahan dan permukiman. Guna kepentingan pembangunan tersebut, maka status Hak Guna Usaha dimohonkan perubahannya menjadi Hak Guna Bangunan.

Dasar yuridis dari perubahan hak tersebut adalah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal. Adapun menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka (9) Keputusan Menteri tersebut, definisi perubahan hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak, atas permohonan pemegang haknya, menjadi Tanah Negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak yang lain jenisnya daripada hak semula.

Tanah yang akan dimohonkan menjadi HGB oleh PT. Karyadeka Alam Lestari semula dilekati dengan HGU, dalam hal ini perolehan tanah asal HGU berubah menjadi HGB telah diatur pada Pasal 3 ayat (3) junto Pasal 9 dan Pasal 10 Keputusan Menteri No. 21 Tahun 1994. Pada Pasal 3 ayat (3) disebutkan bahwa :

*“Perolehan tanah melalui penyerahan atau pelepasan hak dilakukan apabila tanah yang diperlukan dipunyai dengan Hak Milik atau hak lain yang tidak sesuai dengan jenis hak yang diperlukan oleh perusahaan dalam menjalankan usahanya, dengan ketentuan bahwa jika yang diperlukan adalah tanah dengan HGB, maka apabila perusahaan yang bersangkutan menghendaki, perolehan tanahnya dapat dilakukan melalui pemindahan hak dengan mengubah hak atas tanah tersebut menjadi HGB menurut ketentuan dalam keputusan ini”.*

Pasal 9 menyebutkan bahwa :

- (1) *Dengan keputusan ini Hak Guna Usaha atas tanah yang diperlukan oleh perusahaan dengan hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (3) atas permohonan pemegang hak atau kuasanya diubah menjadi Hak Guna Bangunan yang berlaku sampai dengan tanggal berakhirnya Hak Guna Usaha tersebut dengan ketentuan paling lama sampai tanggal 24 September tahun ketiga puluh terhitung dari tahun dikeluarkannya Ijin Lokasi yang menjadi dasar perolehan tanah yang bersangkutan.*
- (2) *Jika hanya sebagian dari Hak Guna Usaha yang diperlukan oleh perusahaan dengan Hak Guna Bangunan sesuai dengan ijin lokasi, maka sebelum diajukan permohonan perubahan hak, untuk bagian tersebut terlebih dahulu diterbitkan sertifikat pemisahan haknya.*
- (3) *Permohonan perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan formulir sesuai contoh Lampiran II Keputusan ini dengan menyertakan sertifikat Hak Guna Usaha yang bersangkutan, sesudah diperoleh ijin dari Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Persetujuan Menteri Pertanian.*
- (4) *Untuk perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dari pemohon dipungut uang pemasukan kepada Negara dan uang sumbangan pelaksanaan landreform sejumlah selisih antara uang pemasukan kepada Negara dan uang sumbangan pelaksanaan landreform yang berlaku untuk pemberian Hak Guna Bangunan selama waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikurangi uang pemasukan, sumbangan pelaksanaan landreform, dan uang wajib tahunan yang sudah disetor untuk Hak Guna Usaha yang bersangkutan untuk jangka waktu yang sama dan biaya-biaya pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.*

Lebih lanjut dinyatakan dalam Pasal 10 Sebagai berikut :

- (1) *Setelah dilaksanakan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 maka pemindahan Hak Guna Bangunan yang bersangkutan kepada perusahaan dilaksanakan dengan akta PPAT dan dicatat dalam buku tanah dan sertifikat maupun daftar umum lainnya sesuai ketentuan yang berlaku.*
- (2) *Untuk pemindahan Hak Guna Bangunan dan pendaftarannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku ketentuan pasal 8 Keputusan ini.*

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam suatu penulisan guna pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Menurut Soerjono Soekanto, metode penelitian dapat diartikan sebagai proses, prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan suatu masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.<sup>28</sup>

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>29</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

#### **A. Metode Pendekatan**

Berdasarkan perumusan masalah dan untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan bahan analisis, maka digunakan metode pendekatan secara Yuridis Empiris.

Pendekatan secara yuridis karena penelitian bertitik tolak dengan menggunakan kaidah hukum terutama ditinjau dari sudut ilmu hukum agraria dan peraturan-peraturan tertulis yang direalisasikan pada penelitian terhadap hal-hal yang

---

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), Hal.6

<sup>29</sup> Ibid, Hal.43

berkaitan dengan penatagunaan tanah bagi pembangunan perumahan dan permukiman di Kota Semarang. Sedangkan penelitian hukum empiris atau penelitian Non Doktrinal yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.<sup>30</sup>

Dalam hal ini masalah penatagunaan tanah dalam rangka pengembangan wilayah kota bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman di Kota Semarang tidak semata-mata hanya dari segi efektifitas hukum dalam kapasitas ruang lingkupnya saja, akan tetapi memandang efektifitas hukum itu sebagai bagian dari ruang lingkup hukum yang berpengaruh terhadap segi-segi kehidupan masyarakat lainnya, seperti ekonomi, sosial, politik, dan budaya.

## **B. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian deskriptif analitis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan penatagunaan tanah dalam rangka pengembangan wilayah kota bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang.

Sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada penatagunaan tanah dalam rangka pengembangan wilayah kota bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang.

---

<sup>30</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), Hal.42

## **C. Populasi dan Metode Penentuan Sampel**

### **1. Populasi**

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama. Populasi dapat berupa himpunan orang, benda (hidup atau mati), kejadian, kasus-kasus, waktu, atau tempat dengan sifat atau ciri yang sama.<sup>31</sup> Oleh karena itu populasi biasanya sangat besar dan luas, maka tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi tetapi cukup diambil sebagian dari keseluruhan obyek penelitian.

Populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait atau yang berhubungan dengan penatagunaan tanah dalam rangka pengembangan wilayah kota bagi pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang. Oleh karena itu dengan menggunakan populasi tersebut akan diperoleh data yang akurat dan tepat dalam penulisan tesis ini.

### **2. Metode Penentuan Sampel**

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Dalam hal ini, untuk memilih sampel yang representatif diperlukan tehnik sampling.

Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan oleh penulis adalah teknik purposive non random sampling, sehingga subyek-subyek yang dituju dapat diperoleh dan berguna bagi penelitian ini.

---

<sup>31</sup> Ibid, Hal.118



Dalam hal ini sampel yang dipilih adalah pengembangan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru di Kota Semarang. Lahan yang dipergunakan bagi pembangunan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru, pada awal merupakan areal perkebunan yang dikelola oleh PT. Karyadeka Alam Lestari dengan status Hak Atas Tanah adalah Hak Guna Usaha (HGU). Kawasan perkebunan tersebut merupakan kawasan konservasi yang berfungsi sebagai daerah peresapan air dan melindungi daerah-daerah dibawahnya dari bencana banjir.

Namun berdasarkan ketentuan yang telah disusun dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota, perkebunan yang terletak di kecamatan Mijen tersebut akan dijadikan kota satelit atau daerah tujuan pengembangan pusat kegiatan kota, terutama bagi pembangunan perumahan dan permukiman. Dalam hal ini PT. Karyadeka Alam Lestari sebagai pemegang Hak Atas Tanah (HGU) areal perkebunan tersebut, juga bertindak sebagai developer atau pengembang kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru.

Oleh karena itu, berdasarkan sample tersebut diatas maka yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. *Legal Staff* PT. Karyadeka Alam Lestari;
- b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang;
- c. Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang;
- d. Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang, yang terdiri dari :
  - 1) Ka. Sub. Dinas Perencanaan dan Perijinan;
  - 2) Ka. Sub. Dinas Permukiman.

#### D. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan guna memperoleh data dan sumber informasi yang diperlukan dalam penelitian ini, yang untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan maksud dari penelitian ini. Adapun data-data yang diperlukan guna menunjang penelitian ini antara lain yaitu :

##### 1) Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sample dan responden melalui wawancara atau *interview* dan penyebaran angket atau *questionere*.<sup>32</sup>

Lebih lanjut dijelaskan melalui hal-hal sebagai berikut :

- (a) *Wawancara*, yaitu suatu proses tanya jawab secara langsung dengan responden, dengan mempergunakan pedoman wawancara yang disusun secara tidak terstruktur atau hanya memuat garis besar pertanyaan yang mengarah pada permasalahan. Dalam hal ini dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat proses tanya jawab berlangsung.
- (b) *Daftar pertanyaan*, merupakan alat pengumpul data yang dipergunakan untuk mendapatkan jawaban secara tertulis. Dilakukan dengan cara mempersiapkan daftar pertanyaan terlebih dahulu sehingga pertanyaan yang diajukan tidak menyimpang dari pokok permasalahan. Daftar pertanyaan tersebut diajukan kepada para pihak yang terkait dengan penatagunaan tanah yang dipergunakan untuk pengembangan kawasan Bukit Semarang Baru di Kota Semarang.

---

<sup>32</sup> Rony Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), Hal.10

## 2) Data sekunder

Data Sekunder yaitu data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, yang dapat diperoleh dengan studi kepustakaan. Data sekunder terdiri dari :

(a) *Bahan-bahan hukum primer*, meliputi :

1. Peraturan dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945;
2. Peraturan perundang-undangan, yaitu :
  - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
  - b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman;
  - c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang.
3. Peraturan Pemerintah, Yaitu :
  - a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara;
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
4. Peraturan Menteri, meliputi :
  - a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi;
  - b. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara.
  5. Surat Keputusan Menteri, yaitu Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.
  6. Peraturan Daerah Kota Semarang
    - a. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975-2000 (Rencana Induk Kota Semarang)
    - b. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.
- (b) *Bahan-bahan hukum sekunder*, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
1. Buku-buku mengenai Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku mengenai tata ruang dan pembangunan kota, buku mengenai lingkungan perumahan dan permukiman, serta buku-buku metodologi penelitian.
  2. Hasil karya ilmiah para sarjana
  3. Hasil penelitian.

## **E. Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah. Kemudian ditarik kesimpulan secara induktif, proses berawal dari proposisi-proposisi khusus (sebagai hasil pengamatan) dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) berupa asas umum.<sup>33</sup>

Dalam prosedur induktif setiap proposisi itu hanya boleh dianggap benar kalau proposisi itu diperoleh sebagai hasil penarikan kesimpulan dari proposisi-proposisi yang berkebenaran empiris.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Bambang Sunggono, Op.Cit, Hal.11

<sup>34</sup> Loc.Cit

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Hasil Penelitian**

##### **1. Gambaran Umum Kota Semarang**

###### **a. Letak Geografis**

Kota Semarang terletak antara garis 6°50' – 7°10' Lintang Selatan dan 109°50' – 110°35' Bujur Timur. Sebelah Utara dibatasi oleh Laut Jawa, sebelah Selatan dibatasi oleh Kabupaten Semarang, sebelah Barat dibatasi oleh Kabupaten Kendal, dan sebelah Timur dibatasi oleh Kabupaten Demak.<sup>35</sup>

Kota Semarang adalah kota yang strategis karena merupakan jalur utama hubungan darat bagi kota-kota di wilayah pantai utara dan sekitarnya, maka dalam Peraturan Daerah Kota Semarang No.15 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kota Semarang Tahun 2001-2005 memiliki pandangan dan tujuan terwujudnya masyarakat kota pantai metropolitan yang mumpuni.

Maksud hal tersebut adalah menciptakan tatanan masyarakat yang memiliki cipta, rasa, karsa dan karya yang tinggi dengan karakteristik iman dan taqwa, demokratis, berbudaya, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memanfaatkan pantai sebagai potensi sumber daya untuk mendukung karakteristik kota yang memiliki aktivitas berskala internasional dengan didukung oleh infrastruktur yang memadai, tanpa meninggalkan potensi yang lain.

---

<sup>35</sup> Sumber Data: Rencana Tata Ruang Wilayah 1995-2005

**b. Luas Wilayah Kota Semarang**

Kota Semarang memiliki luas 37.360,947 ha, dengan ketinggian antara 0,75 sampai dengan 348,00 di atas permukaan laut.<sup>36</sup> Luas wilayah tiap kecamatan di Kota Semarang dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini;

**Tabel 1**  
**Luas Wilayah Kota Semarang Tiap Kecamatan**

<b>BWK</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Luas Wilayah (ha)</b>
<b>I</b>	Semarang Timur	770.225
	Semarang Tengah	604.997
	Semarang Selatan	848.046
<b>II</b>	Candisari	555.312
	Gajah Mungkur	764.987
<b>III</b>	Semarang Utara	1.135.275
	Semarang Barat	2.386.711
<b>IV</b>	Genuk	2.738.442
<b>V</b>	Pedurungan	1.984.948
	Gayamsari	636.560
<b>VI</b>	Tembalang	4.420.058
<b>VII</b>	Banyumanik	2.509.068
<b>VIII</b>	Gunungpati	5.399.082
<b>IX</b>	Mijen	6.213.265
<b>X</b>	Ngaliyan	3.260.584
	Tugu	3.133.357
<b>Total</b>	<b>16 Kecamatan</b>	<b>37.360.947</b>

*Sumber data : Fakta dan Analisa RTRW tahun 1995-2005*

---

<sup>36</sup> Sumber data : Fakta dan Analisa RTRW

### **c. Kondisi Fisik Lahan Kota Semarang**

Dalam sumber data yang diperoleh (Fakta dan Analisa 1995-2005), Kota Semarang merupakan kota pesisir yang memiliki morfologi atau kondisi fisik lahan yang sangat unik. Sebelah utara merupakan wilayah dataran rendah (pantai) dan sebelah selatan merupakan daerah dataran tinggi (perbukitan), sehingga dikenal dengan sebutan daerah Semarang atas dan daerah Semarang bawah. Kota atas dipergunakan untuk budidaya perkebunan, pertanian, dan terdapat kawasan hijau yang dipergunakan untuk pariwisata dan sebagai kawasan konservasi. Kota bawah memiliki berbagai kegiatan seperti industri, perkantoran, transportasi, bandar udara, pelabuhan, budidaya tambak, dan pariwisata.

Dengan adanya morfologi kota atas dan kota bawah, secara fisik memberikan keuntungan pada Kota Semarang, akan tetapi hal tersebut juga menimbulkan permasalahan bagi pengembangan kota. Indikasi terjadinya penurunan daya lingkungan di wilayah Semarang bagian bawah bisa dilihat dari berbagai bencana seperti banjir, rob atau banjir pasang, dan abrasi yang menyebabkan kerusakan pantai.

Melihat kondisi tersebut, sehingga untuk pengembangan-pengembangan daerah selanjutnya diperlukan suatu sikap hati-hati dalam memanfaatkan ruang atau lahan. Sebagai contoh adalah pengembangan daerah Semarang bagian atas haruslah efisien, dalam arti bahwa pembangunan yang dilakukan di daerah Semarang atas tersebut harus melalui berbagai pertimbangan yang matang dan tepat dalam hal penatagunaan lahan atau pemanfaatan ruang selain pertimbangan aspek pertumbuhan ekonomi dan aspek sosial masyarakat.



**d. Kondisi Pemanfaatan Lahan di Kota Semarang**

**Tabel 2**  
**Pemanfaatan Lahan di Kota Semarang**

<b>P e r u n t u k a n</b>	<b>L u a s L a h a n</b>
- Perumahan & Permukiman	10.862,50 ha
- Tanah perusahaan	928,47 ha
- Industri & Pergudangan	664,30 ha
- Jasa Pemerintahan	107,87 ha
- Jasa Pendidikan	386,83 ha
- Jasa Kesehatan	28,57 ha
- Jasa Peribadatan	180,84 ha
- Jasa Pelayanan Umum	124,85 ha
- Tanah Kosong	1300,33 ha
- Pertanian lahan kering	12.360,19 ha
- Pertanian lahan basah	4210,12 ha
- Peternakan	10,00 ha
- Perikanan	2.268,63 ha
- Hutan	1.377,05 ha
- Taman Kota	13,52 ha
- Lain-lain	2.545,63 ha

*Sumber data: BPN Kota Semarang/pptgt/2003*

Pemanfaatan atau penggunaan lahan yang paling luas adalah untuk permukiman. Pertumbuhan permukiman di pusat kota yang mengakibatkan semakin padatnya kawasan kota, disebabkan oleh terkonsentrasinya pusat-pusat kegiatan perdagangan dan jasa, selain itu pertumbuhan yang tidak terkendali di pusat kota menjadikan adanya pelanggaran rencana kota, yaitu adanya pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan seperti yang telah disusun dalam perencanaan tata ruang kota.

## **2. Rencana Struktur Kota Semarang**

### **a. Wilayah Pengembangan Kota Semarang**

Pengembangan pusat kegiatan kota dapat dilakukan dengan melihat potensi-potensi yang telah ada pada tiap-tiap daerah. Dengan demikian, guna menunjang keberhasilan program pengembangan tersebut diperlukan suatu konsep mengenai karakteristik masing-masing daerah yang menjadi tujuan pengembangan wilayah kota dan penatagunaan lahan bagi kegiatan yang sesuai dengan karakteristik wilayah, maka disusunlah suatu rencana struktur Kota Semarang.

Tujuan dari rencana struktur kota adalah untuk meningkatkan kegiatan-kegiatan yang spesifik dari masing-masing wilayah di Kota Semarang. Hal tersebut akan dicapai melalui penyusunan wilayah-wilayah pelayanan yang disesuaikan dengan spesifikasi kegiatan yang ada, potensi serta karakteristik lokasi kegiatan yang akan dikembangkan pada masing-masing wilayah pengembangan di Kota Semarang.

Guna meningkatkan efisiensi pelayanan kota, maka masing-masing wilayah dibagi dalam Bagian Wilayah Kota (BWK), dimana pengaturan tiap-tiap BWK tersebut telah tertuang dalam Peraturan Daerah (Rencana Detail Tata Ruang Kota). Guna mengarahkan perkembangan Kota Semarang lebih lanjut, maka dibagi 4 (empat) wilayah pengembangan kota, yaitu :

#### **1) Wilayah Pengembangan I**

Terbagi atas pusat kota dan ekstensi pusat kota yang berfungsi sebagai pusat kegiatan pelayanan umum meliputi perbelanjaan, transportasi regional dan

lokal, permukiman dengan kepadatan tinggi. Wilayah pengembangan I terbagi atas :

- BWK I, meliputi Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur dan Semarang Selatan.
- BWK II, meliputi Kecamatan Gajahmungkur dan Candisari.
- BWK III, meliputi Kecamatan Semarang dan Semarang Utara.

## 2) Wilayah Pengembangan II

Terbagi atas beberapa Bagian Wilayah Kota yaitu :

- BWK IV, meliputi Kecamatan Genuk yang berfungsi sebagai wilayah sub urban dan akan dikembangkan menjadi wilayah industri dan perumahan dengan kepadatan rendah.
- BWK X, meliputi Kecamatan Tugu dan Kecamatan Ngaliyan yang berfungsi sebagai wilayah sub urban dan akan dikembangkan menjadi wilayah industri, rekreasi pantai, perdagangan dan jasa, serta perumahan dengan kepadatan rendah sampai sedang dengan luas wilayah terbatas.

## 3) Wilayah Pengembangan III

Berfungsi sebagai sub urban dan akan dikembangkan sebagai wilayah jasa pendidikan, kesehatan dan perumahan dengan kepadatan rendah sampai tinggi. Wilayah pengembangan ini yaitu:

- BWK V, meliputi Kecamatan Gayamsari dan Pedurungan
- BWK VI, meliputi Kecamatan Tembalang
- BWK VII, meliputi Kecamatan Banyumanik

#### 4) Wilayah Pengembangan IV

Wilayah ini terdiri dari :

- BWK VIII, meliputi Kecamatan Gunungpati yang berfungsi sebagai wilayah sub urban dan juga merupakan wilayah cadangan pengembangan di sektor pertanian meliputi perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan darat.
- BWK IX, meliputi Kecamatan Mijen yang berfungsi sebagai sub urban dan juga merupakan wilayah cadangan untuk sektor pertanian. Guna mengantisipasi kebutuhan serta mencapai tujuan desentralisasi Kota Semarang, perlu dipertimbangkan suatu kawasan Kota Baru yaitu suatu kawasan dalam bentuk suatu permukiman skala kota, perdagangan dan perkantoran, industri teknologi tinggi, industri agraris, pusat olah raga dan sebagian dipertahankan sebagai kawasan pertanian. Pengembangan wilayah ini harus didasarkan pada pertimbangan lingkungan hidup.

#### **b. Analisa Kebutuhan Lahan dan Ruang Kota Bagi Permukiman**

Kebutuhan lahan terbesar di Kota Semarang adalah lahan yang dipergunakan bagi permukiman. Kota Semarang sebagai salah satu kota besar di Indonesia memiliki kecenderungan yang tidak berbeda dengan kota besar lainnya, yaitu terjadinya perkembangan yang sangat pesat pada pusat-pusat kotanya,. Diperkirakan keterbatasan lahan tidak akan mampu menampung perkembangan kota dalam waktu beberapa tahun lagi. Untuk itu perlu adanya pemecahan permasalahan tersebut dengan cara penyediaan perumahan bagi penduduk Kota Semarang pada lahan yang sesuai untuk permukiman.

Rencana penyediaan fasilitas perumahan mengikuti rencana distribusi penduduk Kota Semarang. Proporsi penyediaannya mengikuti ketentuan 1:3:6, yaitu setiap penyediaan 1 rumah tipe besar, sebaiknya diimbangi dengan 3 rumah tipe sedang dan 6 rumah tipe kecil. Kebutuhan perumahan tiap BWK (Bagian Wilayah Kota) di Kota Semarang dapat dilihat pada tabel 3 di bawah ini :

**Tabel 3**  
**Proyeksi Kebutuhan Perumahan Tiap Bagian Wilayah Kota (BWK)**  
**Kota Semarang Th. 2005**

<b>BWK</b>	<b>Jumlah Penduduk</b>	<b>Kebutuhan Rumah</b>	<b>Kebutuhan Ruang (ha)</b>
<b>I</b>	224.864	44.973	4.003
<b>II</b>	135.697	27.139	1.683
<b>III</b>	281.933	56.387	5.469
<b>IV</b>	71.762	14.352	1.607
<b>V</b>	225.309	45.062	12.167
<b>VI</b>	105.316	21.063	2.317
<b>VII</b>	115.610	23.122	2.382
<b>VIII</b>	66.653	13.331	1.266
<b>IX</b>	41.918	8.384	662
<b>X</b>	121.418	24.284	8.985
<b>Total</b>	<b>1.383.975</b>	<b>276.795</b>	<b>15.777</b>

*Sumber: Hasil Analisis, 1995-2005*

Dari tabel tersebut dapat diketahui kebutuhan perumahan pada tiap-tiap kecamatan di Kota Semarang. Kebutuhan rumah pada tahun 2005 sebanyak 276.795 unit dengan luas total 15.777 ha, adapun asumsi yang digunakan untuk mencari jumlah kebutuhan rumah adalah satu unit rumah untuk lima orang, sedangkan untuk mencari luas lahan yang diperlukan yaitu dengan mencari luas kepadatan rumah pada tiap-tiap kecamatan.

### **3. Gambaran Umum Bukit Semarang Baru**

#### **a. Riwayat Kepemilikan Lahan Kawasan Bukit Semarang Baru**

Kawasan yang dipergunakan bagi pengembangan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru dahulu merupakan kawasan perkebunan karet yang dikenal dengan sebutan Perkebunan Karet Kalimas. Sejak tahun 1924, Perkebunan Karet Kalimas dikuasai dan diusahakan oleh Perusahaan Swasta pada masa kolonial yaitu Maattscappy Ter Exploitatie Der Pamanoeke En Tjiasem Landen Geute Batavia sesuai dengan syarat hak tanah nomor 235 tertanggal 13 Mei 1924, dimana tanahnya dikuasai dengan Hak Erfpacht Verponding nomor 86, 83, dan Hak Eigendom Verponding nomor 21, dengan total luas keseluruhan adalah  $\pm 1.020$  ha dan keseluruhan lahan tersebut terletak di Kabupaten Kendal.<sup>37</sup>

Pada tahun 1964 Perkebunan Karet Kalimas yang diusahakan oleh perusahaan swasta asing tersebut dinasionalisasikan oleh Pemerintah Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 1964, dan sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, Perkebunan Karet Kalimas diambil alih atau dikuasai oleh Negara. Setelah dibawah penguasaan Negara, maka Pemerintah mengeluarkan keputusan melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria nomor 75/Kompak/1964 yang menyatakan bahwa lahan perkebunan karet kalimas dikuasai dan dikelola oleh Perusahaan Perkebunan Negara Kesatuan Dwikora IV yang kemudian menjadi Perusahaan Perkebunan Subang. Pemerintah pada tahun 1972 mengeluarkan PP nomor 3 tahun 1972 yang mendasari diadakannya perjanjian kerja sama antara pemerintah RI dengan The Anglo Indonesia Plantation Ltd. (perseroan dari Inggris)

---

<sup>37</sup> Pemda Kotamadya Semarang melakukan program pemekaran kota yang tertuju pada wilayah perkebunan kalimas yang sebelumnya termasuk dalam wilayah administratif Kabupaten Kendal.

untuk membentuk perusahaan PT. Tatar Anyar Indonesia yang berkedudukan di Bandung. Sesuai Peraturan Pemerintah di atas, maka sejak tanggal 14 April 1972 Perusahaan Perkebunan Subang dialihkan penguasaan dan pengelolaannya kepada PT.Tatar Anyar Indonesia.

**b. Permohonan Hak Guna Usaha Atas Tanah Perkebunan Karet Kalimas**

Setelah Perkebunan Karet Kalimas beralih kepada PT.Tatar Anyar Indonesia, pada tahun 1972 PT.Tatar Anyar Indonesia mengajukan permohonan Hak Guna Usaha atas lahan perkebunan karet kalimas kepada Menteri Dalam Negeri. Pada tahun 1980 Menteri Dalam Negeri memutuskan untuk menyetujui permohonan HGU dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor SK 67/HGU/DA/80 HGU dengan diberikan jangka waktu HGU adalah selama 25 tahun sejak tahun 1972 dan berakhir sampai dengan tanggal 31 Desember 1997. Berdasarkan persetujuan pemberian HGU oleh Menteri Dalam Negeri maka telah diterbitkan/ dikeluarkan sertifikat Hak Guna Usaha tanggal 17 Januari 1983 sebagai berikut :

- 1) Sertifikat Hak Guna Usaha No.2 / Kedungpane;
- 2) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 / Ngadirgo;
- 3) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 / Tambangan;
- 4) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 / Mijen.

Pada tanggal 3 juni 1981 dikeluarkan sertifikat HGU sebagai berikut :

- 1) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1/ Trisobo;
- 2) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1/ Kertosari.

Dengan luas seluruhnya  $\pm$  1.017,70 ha terletak di Kecamatan Mijen Kodya Semarang, serta Kecamatan Boja dan Kecamatan Singaraja Kabupaten Kendal.

Mengingat jangka waktu berlakunya HGU tersebut hanya 25 tahun, sedangkan sesuai dengan perjanjian antara Pemerintah RI dengan The Anglo Indonesian Plantation Ltd. sebagaimana yang tertuang dalam PP No. 3 Tahun 1972 artikel 8 dinyatakan pemerintah RI akan memberikan HGU selama 30 tahun sejak 1972 kepada PT.Tatar Anyar Indonesia. Maka berdasarkan PP No.3 tersebut diatas, PT. Tatar Anyar Indonesia mengajukan permohonan perubahan jangka waktu berlakunya HGU dari 25 tahun menjadi 30 tahun kepada Kepala BPN melalui Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah. Pada tahun 1989 Kepala BPN menyetujui perubahan jangka waktu berlakunya HGU tersebut dari 25 tahun menjadi 30 tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2002.

Pada tanggal 26 Maret 1996 pengusahaan kebun karet kalimas oleh PT.Tatar Anyar Indonesia telah dialihkan kepada PT.Greenvaley Indah Estate dihadapan Direktur Pendaftaran Tanah, Djoko Walijatun S.H. PT.Greenvaley Indah Estate adalah perseroan yang didirikan dengan fasilitas PMA sebagaimana ternyata dalam persetujuan Presiden nomor 361/I/PMA/1994 tanggal 18 November 1994 dengan tujuan untuk membangun Kebun Karet Terpadu dengan luas areal pengelolaan seluas 1.500 ha terletak di Kabupaten Kendal dan Kotamadya Semarang.

Kepemilikan saham dari PT.Greenvaley Indah Estate dimiliki oleh perusahaan dari Inggris yaitu Greenvaley Holding PLC Plantations & General Invesment. Pengalihan pengelolaan yang dilaksanakan diatas sebelumnya telah memperoleh rekomendasi dari Kepala Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Tengah nomor 525.5/7960 tertanggal 19 Desember 1995.



Setelah dilaksanakan pengalihan pengelolaan dan pengusahaan kebun karet kalimas, maka PT. Greenvaley Indah Estate pada tahun 1996 mengajukan permohonan kepada Menteri Agraria/Kepala BPN untuk pemindahan HGU dari PT. Tatar Anyar Indonesia kepada PT. Greenvaley Indah Estate, dan atas pengajuan tersebut Menteri Agraria/Kepala BPN menyetujui pemindahan HGU tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5-VIII-1996 dan nomor 6-VIII-1996 tertanggal 3 September 1996 tentang Pemberian Ijin Pemindahan Hak Guna Usaha dari PT. Tatar Anyar Indonesia kepada PT. Greenvaley Indah Estate berkedudukan di Jakarta atas tanah perkebunan seluas 149,3 ha terletak di desa Trisobo dan desa Kertasari Kabupaten Kendal dan seluas 864,4 ha di desa Mijen, Ngadirgo, Tambangan, Kedungpane Kotamadya Semarang.

Pada tahun 1997 kepemilikan saham PT. Greenvaley Indah Estate telah berubah dari pemegang lama yaitu Greenvaley Holding PLC & General Invesment PLC dengan pemegang saham baru yaitu PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni, sebagaimana yang tertuang dalam akta nomor 95 Share Purchase and Transfeer Agreement tertanggal 15-03-1996 yang dibuat oleh Notaris Ny. R. Arie Soetardjo, S.H. dan ditindaklanjuti dengan pelunasan jual beli saham berdasarkan akta nomor 108 tertanggal 22-05-1997 tentang Pelunasan Jual Beli Saham yang dibuat oleh Notaris Irwan Soerodjo, S.H.

Mengingat status perseroan adalah perseroan dengan fasilitas PMA maka atas perubahan kepemilikan tersebut PT. Greenvaley Indah Estate telah mendapat

persetujuan dari Menteri Negara Penggerak Investasi/Ketua BKPM nomor 562/III/PMA/1997 perihal Persetujuan Perubahan Pemilikan Saham.

Berkaitan dengan kepemilikan saham di PT.Greenvaley Indah Estate oleh swasta nasional yaitu PT.Karyadeka Griya Semesta dan PT.Karyadeka Panca Murni dan mengingat status pemilikan saham sebelumnya adalah PMA dimana pemegang sahamnya adalah perusahaan asing, dan sekarang beralih ke perusahaan swasta nasional, maka perseroan mengajukan permohonan ke BKPM untuk perubahan pemelik saham. Atas permohonan tersebut PT.Greenvaley Indah Estate telah mendapat persetujuan dari Meninves/Ketua BKPM sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan nomor 15/V/PMDN/1997 tentang Pengalihan Status PMA menjadi PMDN.

Pada tahun 1987, Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang mengirimkan surat kepada pimpinan PT.Tatar Anyar Indonesia dengan surat No.650/4421 tanggal 14 Desember 1987 perihal Masalah Perkotaan. Pada prinsipnya, surat walikota Semarang tersebut memberitahukan tentang Kota Semarang yang memiliki potensi untuk menjadi kota metropolitan, maka Kota Semarang harus meningkatkan kegiatan dengan melakukan pengembangan pusat kegiatan kota dimana sebagai konsekuensi dari hal tersebut adalah harus dengan usaha mengembangkan daerah-daerah perluasannya, termasuk wilayah pengembangan Kecamatan Mijen menjadi lingkungan Sub Urban dan sebagai Kota Satelit.

Merujuk adanya surat yang pernah dikirimkan oleh Walikotamadya Semarang pada tahun 1987 kepada pimpinan PT. Tatar Anyar Indonesia perihal masalah perkotaan, maka berkaitan dengan terkenanya lahan milik perseroan (PT.

Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni) untuk direncanakan sebagai permukiman di Kecamatan Mijen, perusahaan merubah maksud dan tujuan perusahaan yang semula Perkebunan Karet Terpadu dan Pengolahannya, berubah menjadi berusaha dalam bidang Perkebunan Karet Terpadu serta Perumahan dan Kawasan Industri. Atas perubahan tersebut diatas perusahaan telah mendapat persetujuan dari Meninves/Ketua BKPM dengan Surat Persetujuan nomor 220/III/PMDN/1997 tentang Persetujuan Perubahan Rencana Proyek.

Dengan adanya perubahan diatas, PT. Karyadeka Alam Lestari Melaksanakan RUPS Luar Biasa untuk menyesuaikan perubahan maksud dan tujuan tersebut diatas dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, dan atas perubahan tersebut PT. Karyadeka Alam Lestari telah mendapat keputusan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor C2-5519.HT.01.04 tahun 1997 dan telah diumumkan dalam Lembaran Negara RI nomor 4 tahun 1998.

Berdasarkan adanya perubahan Anggaran Dasar Perseroan PT. Karyadeka Alam Lestari khususnya tentang maksud dan tujuan perseroan, yaitu disamping berusaha dalam bidang perkebunan karet terpadu juga berusaha dalam bidang real estate dan kawasan industri, maka berkaitan dengan hal itu perseroan mengajukan permohonan Izin Prinsip kepada Walikotamadya Semarang dan Izin Lokasi kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Kotamadya Semarang sebagai dasar untuk mengembangkan kawasan milik perseroan menjadi lingkungan Sub Urban sebagai Kota Satelit di Kecamatan Mijen Kotamadya Semarang.

## **B. Pembahasan**

### **1. Kesesuaian Pemanfaatan Lahan Bukit Semarang Baru Dengan Ketentuan Tata Guna Tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Bila Dikaitkan Dengan Karakteristik Kota Semarang.**

Kota Semarang memiliki potensi untuk menjadi kota metropolitan, sehingga Kota Semarang harus meningkatkan kegiatan dengan melakukan pengembangan daerah pusat kegiatan kota dimana sebagai konsekuensi dari pengembangan kegiatan kota tersebut harus dengan usaha mengembangkan daerah-daerah perluasannya. Guna mengantisipasi kebutuhan serta mencapai tujuan desentralisasi Kota Semarang, perlu dipertimbangkan suatu kawasan kota baru yaitu suatu kawasan dalam bentuk suatu permukiman skala kota, perdagangan dan perkantoran, industri teknologi tinggi, industri agraris, pusat olah raga, dan sebagian dipertahankan sebagai kawasan pertanian, dimana pengembangan wilayah ini harus didasarkan pada pertimbangan lingkungan hidup, termasuk pengembangan wilayah Kecamatan Mijen menjadi lingkungan Sub Urban dan sebagai Kota Satelit.

Bagi pengembangan wilayah permukiman, diarahkan agar di bagian pusat kota terjadi pengurangan kepadatan dan terdistribusi pada wilayah-wilayah baru yang dikembangkan sebagai permukiman ideal sehingga perlu dikembangkan wilayah-wilayah kegiatan kota. Pengembangan Wilayah Sub Urban yang ditujukan di daerah Mijen dilakukan dengan maksud untuk mengurangi kepadatan pusat kota atau Kota Semarang bagian bawah. Adapun kawasan yang dipergunakan bagi pengembangan wilayah tersebut adalah lahan perkebunan karet dengan luas  $\pm 1000$  Ha (seribu hektar).

Lahan yang dipergunakan bagi pengembangan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru tersebut sangat luas dan terletak pada wilayah Kota Semarang bagian atas, selain itu kawasan pengembangan tersebut merupakan lahan perkebunan yang subur dan berfungsi sebagai daerah peresapan air yang melindungi daerah dibawahnya. Bila melihat kondisi kawasan pengembangan tersebut, maka dalam menentukan peruntukan lahan serta pelaksanaan pengembangan kawasan diperlukan suatu analisa mengenai fungsi lahan serta daya dukung tanah atau kemampuan tanah dalam menunjang program pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru tersebut. Dalam pedoman Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah (Sub Sistem Tata Ruang) telah ditentukan kriteria-kriteria kawasan yang dapat dijadikan kawasan siap bangun.

**a. Kesesuaian Antara Pemanfaatan Lahan Bukit Semarang Baru Dengan Ketentuan Tata Guna Tanah**

Pemanfaatan lahan bekas perkebunan karet bagi pembangunan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru tersebut tentunya telah melalui berbagai pertimbangan, baik dimulai dari perencanaan teknis dalam hal pemanfaatan lahan, memuatnya kedalam Sub Sistem penataan ruang suatu wilayah, hingga ditetapkan perencanaan tata ruang tersebut menjadi sebuah Peraturan Daerah.

Dalam hal perencanaan teknis yang merupakan sub sistem tata ruang, terdapat satu bidang yang sangat penting dan mutlak dalam penyusunan sistem tata ruang. Sub sistem tersebut adalah Tata Guna Tanah yang diwujudkan melalui suatu Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah atau Penatagunaan Tanah. Dalam Tata Guna Tanah

terdapat tiga (3) konsep guna melakukan perencanaan pengembangan dan pembangunan suatu kawasan, yaitu:

1. *Persediaan*, adalah kegiatan paling awal tentang bagaimana mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan dengan memperhatikan kondisi pemanfaatan lahan yang sudah ada. Bagi pengembangan yang ditujukan pada wilayah Kecamatan Mijen (BWK IX), sebagian besar tanah yang tersedia adalah tanah perkebunan karet dan terdapat sebagian tanah ladang yang kurang produktif.
2. *Peruntukan*, adalah proses penentuan kegiatan di suatu wilayah tertentu. Melihat pada kawasan Mijen yang sebagian besar adalah perkebunan, maka ditetapkan suatu perencanaan pengembangan kawasan tersebut dengan melakukan pembangunan permukiman yang terdiri dari beberapa fasilitas umum dan areal perumahan dengan intensitas rendah, mengingat kawasan tersebut sangat berpengaruh bagi keseimbangan lingkungan di Kota Semarang bagian bawah. Dalam Hal ini, pembangunan tersebut menurut ketentuan yang ada pada Rencana Tata Ruang Wilayah.
3. *Penggunaan*, adalah sudah merupakan suatu realisasi dimana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata. Dalam hal ini, pembangunan permukiman yang telah dilakukan pada kawasan Mijen merupakan realisasi dari rencana pengembangan Kota Semarang dan hal ini telah diatur dalam perencanaan tata ruang Kota Semarang.

Hal tersebut diperjelas menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, dalam Pasal 22 ayat 1 disebutkan bahwa: “Dalam rangka menyelenggarakan penatagunaan tanah, dilaksanakan kegiatan yang meliputi :

a. *pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi:*

- 1) pengumpulan dan pengolahan data penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung;
- 2) penyajian data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah serta data pendukung;
- 3) penyediaan dan pelayanan data berupa peta dan informasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, evaluasi tanah, serta data pendukung.

b. *penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan;*

Penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan disusun dalam bentuk Neraca Penatagunaan Tanah.

c. *penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.*

Pola penyesuaian yang dimaksud berisikan arahan kegiatan dan langkah-langkah yang perlu dilaksanakan bagi pemegang hak atas tanah atau kuasanya untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah”.

Evaluasi tanah merupakan penilaian sifat-sifat fisik dan lingkungan tanah terhadap rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah, antara lain penilaian kecocokan pertanian, perumahan, industri dalam rangka upaya penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah.

Berdasarkan konsep-konsep yang telah dipaparkan diatas, maka dapat diketahui bahwa dalam melakukan penatagunaan tanah bagi pengembangan suatu kawasan juga harus melihat *Kemampuan Tanah*, yang meliputi unsur-unsur fisik tanah antara lain kemiringan tanah, kedalaman tanah, tekstur tanah, drainase, erosi dan faktor pembatas tanah lainnya. Selain hal tersebut juga diperlukan data pendukung antara lain topografi, kependudukan, tenaga kerja, dan pendapatan per kapita pada suatu kawasan yang menjadi daerah tujuan pengembangan.

Apabila melihat konsep tata guna tanah bagi pengembangan suatu kawasan, maka pengembangan kawasan yang ditujukan di daerah Mijen yang dalam hal ini adalah pembangunan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru haruslah disertai dengan suatu analisis mengenai dampak lingkungan, dimana analisis tersebut dapat mencegah seoptimal mungkin dampak negatif bagi lingkungan yang mungkin muncul akibat dari adanya pembangunan tersebut. Apabila dampak negatif tersebut dapat diatasi, maka resiko bencana yang dapat menimpa warga penghuni dan masyarakat sekitar kawasan juga dapat dihindarkan.

Analisis terhadap kondisi lingkungan tersebut sangat diperlukan karena lokasi bagi pembangunan perumahan Bukit Semarang Baru tersebut merupakan kawasan yang terdapat di daerah Semarang bagian atas dengan ketinggian  $\pm 200$  m diatas permukaan laut. Perlu diketahui bahwa lokasi pembangunan perumahan tersebut



adalah bekas areal perkebunan karet dengan luas  $\pm 1020$  Ha yang telah ada sejak tahun 1924, dengan demikian keberadaan perkebunan karet tersebut sangat penting karena berfungsi juga sebagai daerah peresapan air dan menahan koefisien *run off* air sehingga tidak terjadi banjir pada daerah-daerah yang berada dibawahnya.

Dengan adanya perencanaan perubahan penggunaan lahan perkebunan tersebut, tentu akan diikuti juga dengan adanya perubahan bentang alam dan secara langsung akan mempengaruhi unsur-unsur yang penting bagi kelangsungan hidup ekosistem yang ada pada kawasan tersebut. Dengan demikian dapat dipastikan akan berpengaruh bagi kelestarian lingkungan. Apabila dampak negatif lingkungan tersebut muncul dan merusak kondisi fisik tanah/daya dukung lahan, maka fungsi tanah akan terganggu dan kemampuan tanah untuk menahan koefisien air yang turun ke bawah akan berkurang, sehingga dapat terjadi bencana banjir pada kawasan Kota Semarang bawah.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa menurut teori tata guna tanah, pengembangan yang dilakukan pada kawasan mijen tersebut kurang sesuai bila dipandang dari aspek daya dukung tanah/lahan, mengingat kawasan perkebunan yang telah ada sejak dahulu tersebut sangat berpengaruh bagi terciptanya keseimbangan lingkungan Kota Semarang. Namun apabila pembangunan permukiman yang dilakukan pada lahan perkebunan yang terletak di daerah Mijen tersebut merupakan upaya pengembangan wilayah kota dan ditetapkan suatu Peraturan Daerah untuk itu, maka pelaksanaan pembangunan permukiman tersebut harus benar-benar didasarkan pada pertimbangan dari aspek lingkungan dengan mengingat kondisi lahan atau karakteristik Kota Semarang yang terdiri dari kota atas dan kota bawah.

**b. Kesesuaian Antara Pemanfaatan Lahan Bukit Semarang Baru Dengan  
Ketentuan Perencanaan Tata Ruang Kota Semarang**

Dalam melakukan perencanaan pengembangan dan pembangunan di Kota Semarang, dasar hukum dari perencanaan daerah perluasan dan pengembangan Kota Semarang tersebut adalah sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Daerah mengenai perencanaan tata ruang, antara lain yaitu Rencana Induk Kota (RIK), Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK). Dari peraturan-peraturan tersebut dapat diketahui kesesuaian antara ketetapan perencanaan tata ruang dengan pemanfaatan lahan yang telah dilakukan.

**1) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang No. 5 Tahun  
1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 sampai dengan Tahun  
2000 (Rencana Induk Kota Semarang)**

Rencana Kota Semarang yang dalam hal ini Rencana Induk Kota (RIK) adalah bentuk perencanaan fisik Kota Semarang yang menjadi bagian dari rencana pembangunan Kota Semarang secara keseluruhan untuk jangka waktu 25 tahun. Pasal 1 Peraturan Daerah tersebut menyatakan bahwa: "Rencana Induk Kota ialah suatu rencana yang disusun secara menyeluruh terpadu dengan menganalisa segala aspek dan faktor pengembangan dan pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat terpadu berupa uraian kebijaksanaan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar dilengkapi dengan data serta peta penggunaan tanah".

Pasal 4 Rencana Induk Kota (RIK) menyebutkan: "Rencana Induk Kota Semarang memuat informasi dan data yang digunakan, analisa pengkajian potensi

dan masalah, rumusan kebijaksanaan dasar perencanaan, penjabaran dalam bentuk rumusan struktur dan rumusan pelaksanaan pembangunan”. Dalam kebijakan dasar perencanaan (RIK) tersebut, dapat diketahui bahwa secara fisik Kota Semarang dikembangkan dalam 3 sistem ruang, yaitu:

- (1) Sistem kota pusat, yaitu lingkungan kota yang berfungsi sebagai pusat kegiatan utama atau kutub pertumbuhan;
- (2) Sistem ruang kota untuk kegiatan produksi, yaitu untuk industri dan pertanian termasuk wilayah cadangan;
- (3) Sistem ruang kota yang dikembangkan sebagai wilayah permukiman ideal.

Memperhatikan kepada Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang Tahun 1975 sampai dengan Tahun 2000 (Rencana Induk Kota Semarang),<sup>38</sup> bagi pengembangan wilayah permukiman diarahkan agar di bagian pusat kota terjadi pengurangan kepadatan dan terdistribusi pada wilayah-wilayah yang akan dipersiapkan dan dikembangkan sebagai permukiman ideal sehingga perlu diperluas wilayah-wilayah kegiatan kota. Bila melihat pada perencanaan struktur dan perencanaan teknis yang terdapat dalam Rencana Induk Kota, kawasan Mijen ditetapkan sebagai sistem ruang kota terutama untuk kegiatan produksi pertanian dan perkebunan mengingat kondisi lahan yang sangat subur. Selain itu Mijen juga termasuk wilayah cadangan bagi pelaksanaan pengembangan selanjutnya dengan melihat skala prioritas pertumbuhan Kota Semarang.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Rencana Induk Kota Semarang disahkan dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No:650-841, tanggal 31 Desember 1983.

<sup>39</sup> Maria Okky, Wawancara pribadi, Staf Humas BAPPEDA Kota Semarang, Oktober 2005

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dimengerti bahwa dalam Rencana Induk Kota, kawasan Mijen ditetapkan sebagai kawasan pertanian dan perkebunan. Hal tersebut mengingat bahwa lahan yang ada pada kawasan tersebut merupakan lahan yang subur dan produktif. Selain itu mengingat bahwa kawasan Mijen terdapat pada daerah ketinggian, maka ditetapkan juga sebagai kawasan penghijauan yang berfungsi sebagai daerah resapan air dan melindungi kawasan dibawahnya.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa dengan mengingat pertumbuhan Kota Semarang, maka kawasan Mijen dijadikan daerah cadangan bagi pelaksanaan pengembangan wilayah kota. Hal ini memberi pengertian adanya kemungkinan kawasan Mijen menjadi daerah tujuan pengembangan. Namun dalam RIK tidak ditentukan mengenai jenis pengembangan yang akan dilakukan pada kawasan Mijen, karena mengingat fungsi utama dari kawasan tersebut adalah kawasan penghijauan. Rencana Induk Kota sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 2 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang tahun 1975 sampai dengan Tahun 2000 (Rencana Induk Kota Semarang). Berdasarkan perubahan yang ada pada Perda No.2 Tahun 1990 tersebut, Kawasan Mijen yang semula menjadi daerah cadangan dijadikan sebagai daerah tujuan pengembangan kegiatan Kota Semarang yang didasarkan pada pertimbangan kebutuhan akan tempat tinggal dan pengurangan kepadatan di pusat Kota Semarang.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Triyoto, Wawancara pribadi, Ka. Sub. Din.. Perencanaan dan Perizinan, Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang.

Dengan demikian diketahui bahwa Perencanaan Tata Ruang yang terdapat pada RIK tidak menetapkan kawasan Mijen menjadi kawasan perumahan dan permukiman. Akan tetapi terjadi perubahan yang sangat mendasar pada Peraturan Daerah No.2 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama RIK, dimana dalam Perencanaannya menetapkan akan dikembangkan suatu permukiman di daerah Mijen yang dilengkapi dengan berbagi fasilitas umum.

## **2) Peraturan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang No. 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah**

Setelah adanya perubahan terhadap Rencana Induk Kota Semarang tersebut, pada tahun 1999 Pemerintah Kota Semarang juga telah mengeluarkan Peraturan Daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 1995-2005 dan telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 1999.

Rencana Tata Ruang Wilayah yang selanjutnya disingkat RTRW adalah rencana pengembangan kota yang disiapkan secara teknis dan non teknis oleh Pemerintah Daerah yang merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan muka bumi wilayah kota termasuk ruang diatasnya, yang menjadi pedoman pengarah dan pengendalian dalam pelaksanaan pembangunan kota.

Wilayah perencanaan RTRW sebagaimana dimaksud Pasal 7 Peraturan Daerah ini dibagi dalam 10 BWK sebagai berikut :

1. Bagian Wilayah Kota I (Kec. Semarang Tengah, Semarang Timur, dan Semarang Selatan) seluas 2.223,298 ha;

2. Bagian Wilayah Kota II (Kec.Candisari dan Gajahmungkur) luas 1.320,229 ha;
3. Bagian Wilayah Kota III (Kec. Semarang Barat dan Semarang Utara) seluas 3.521,986 ha;
4. Bagian Wilayah Kota IV (Kec. Genuk) dengan luas 2.738,442 ha;
5. Bagian Wilayah Kota V (Kec. Pedurungan) dengan luas 2.621,508 ha;
6. Bagian Wilayah Kota VI (Kec. Tembalang) dengan luas 4.420,058 ha;
7. Bagian Wilayah Kota VII (Kec. Banyumanik) dengan luas 2.509,068 ha;
8. Bagian Wilayah Kota VIII (Kec. Gunungpati) dengan luas 5.399,082 ha;
9. Bagian Wilayah Kota IX (Kec. Mijen) dengan luas 6.213,265 ha;
10. Bagian Wilayah Kota X (Kec.Ngaliyan dan Tugu) dengan luas 6.393,941 ha.<sup>41</sup>

Dari seluruh Wilayah Bagian Kota tersebut, dalam perencanaan luas wilayah permukiman di Kota Semarang sebesar 12.842,858 ha dan wilayah pengembangan perumahan dan permukiman dipusatkan pada Bagian Wilayah Kota (BWK) VI, VII, VIII, IX, X. Wilayah-wilayah tersebut merupakan sasaran dari pengembangan pusat kegiatan kota.

Pasal 34 menyebutkan bahwa: “Semua pelaksanaan program-program maupun proyek yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah, Swasta, dan masyarakat harus berdasarkan pada pokok kebijaksanaan sebagaimana dimaksud Pasal 7 sampai dengan Pasal 42 Peraturan Daerah ini”.

Maksud dari pasal tersebut adalah setiap program dan perencanaan pembangunan fisik yang dalam hal ini adalah pembangunan perumahan dan

---

<sup>41</sup> Sumber data: RTRW 1995-2005

permukiman, harus memperhatikan dan disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan mengenai peruntukan, fungsi, dan perencanaan tata ruang yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang guna tercapainya program pemanfaatan ruang yang sesuai dengan fungsi atau peruntukan dari setiap wilayah di Kota Semarang. Perencanaan-perencanaan yang terdapat pada peraturan tersebut merupakan hasil peninjauan kembali mengenai Rencana Tata Ruang Kota dan penyempurnaan mengenai hal-hal baru yang berkembang dalam bidang tata ruang.

Berdasarkan hasil peninjauan dan penyempurnaan rencana tata ruang yang telah dilakukan pada masa revisi tersebut, ditetapkan bahwa Kawasan Mijen dijadikan sebagai daerah tujuan pengembangan kegiatan Kota Semarang yang didasarkan pada pertimbangan kebutuhan serta mencapai tujuan desentralisasi Kota Semarang. Dalam hal ini diperlukan suatu kawasan dalam bentuk permukiman skala kota, perdagangan dan perkantoran, industri teknologi tinggi, industri agraris, pusat olah raga dan sebagian dipertahankan sebagai kawasan pertanian. Namun pengembangan wilayah ini juga harus didasarkan pada pertimbangan lingkungan hidup.<sup>42</sup>

Demikian dapat diketahui bahwa Perencanaan yang terdapat pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menetapkan pemanfaatan dan penggunaan lahan di kawasan Mijen sebagai daerah pengembangan perumahan dan permukiman yang dilengkapi dengan berbagai sarana dan prasarana umum yang didasarkan pada pertimbangan kemudahan akses dalam mencapai kawasan tersebut.

---

<sup>42</sup> Triyoto, Op Cit

### **3) Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kota Semarang**

Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) merupakan rencana pemanfaatan kota secara terinci yang merupakan penjabaran, pendalaman, dan pengarahannya dari Rencana Tata Ruang Wilayah. RDTRK memuat rumusan kebijakan pemanfaatan ruang kota yang disusun dan ditetapkan untuk menyiapkan perwujudan ruang Bagian Wilayah Kota (BWK) dalam rangka pelaksanaan program dan pengendalian pembangunan kota baik yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, maupun masyarakat.

Pengaturan RDTRK dituangkan kedalam Peraturan Daerah berdasarkan penentuan Bagian Wilayah Kota. Dalam arti bahwa setiap BWK di Kota Semarang memiliki RDTRK yang telah disahkan menjadi Peraturan Daerah Kota Semarang. Penentuannya adalah sebagai berikut :

- 1) Bagian Wilayah Kota I diatur dalam Peraturan Daerah No.2 Th.1999.
- 2) Bagian Wilayah Kota II diatur dalam Peraturan Daerah No.3 Th.1999.
- 3) Bagian Wilayah Kota III diatur dalam Peraturan Daerah No.4 Th.1999.
- 4) Bagian Wilayah Kota IV diatur dalam Peraturan Daerah No.5 Th.1999.
- 5) Bagian Wilayah Kota V diatur dalam Peraturan Daerah No.6 Th.1999.
- 6) Bagian Wilayah Kota VI diatur dalam Peraturan Daerah No.7 Th.1999.
- 7) Bagian Wilayah Kota VII diatur dalam Peraturan Daerah No.8 Th.1999.
- 8) Bagian Wilayah Kota VIII diatur dalam Peraturan Daerah No.9 Th.1999.
- 9) Bagian Wilayah Kota IX diatur dalam Peraturan Daerah No.10 Th.1999.
- 10) Bagian Wilayah Kota X diatur dalam Peraturan Daerah No.11 Th.1999.



Dari tiap-tiap Bagian Wilayah Kota dapat diketahui persebaran permukiman dan luas lahan yang digunakan bagi perumahan dan permukiman pada tiap Kecamatan di Kota Semarang. Sehingga dapat ditentukan perencanaan pembangunan dan penataan ruang bagi permukiman dalam lingkup yang lebih kecil. Persebaran permukiman pada tiap Kecamatan di Kota Semarang dapat dilihat pada tabel 4.

**Tabel 4**

**Persebaran Permukiman Pada Tiap Kecamatan di Kota Semarang**

<b>BWK</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Luas Lahan (ha)</b>
<b>I</b>	Semarang Timur	334,84
	Semarang Tengah	174,93
	Semarang Selatan	445,39
<b>II</b>	Candisari	419,28
	Gajah Mungkur	503,65
<b>III</b>	Semarang Utara	157,46
	Semarang Barat	1313,66
<b>IV</b>	Genuk	1443,98
<b>V</b>	Pedurungan	1440,04
	Gayamsari	385,55
<b>VI</b>	Tembalang	934,53
<b>VII</b>	Banyumanik	1496,86
<b>VIII</b>	Gunungpati	484,06
<b>IX</b>	Mijen	206,80
<b>X</b>	Ngaliyan	566,68
	Tugu	441,76
<b>Jumlah</b>	<b>16 Kecamatan</b>	<b>10.862,50</b>

*Sumber data : Kantor Pertanahan Kota Semarang Tahun 2002-2003*

Melalui data tersebut diketahui bahwa persebaran permukiman untuk tempat tinggal sebagian besar terdapat pada daerah-daerah yang dilewati jalur-jalur utama perhubungan darat dari pusat Kota Semarang menuju ke kota-kota lain, antara lain yaitu daerah Semarang Barat, Genuk, Pedurungan, dan Banyumanik. Hal ini dipengaruhi oleh faktor ekonomis, yaitu masyarakat lebih memilih tinggal di daerah-daerah yang letaknya sangat strategis dan dekat dari pusat kota yang memiliki fasilitas dan pelayanan kebutuhan masyarakat, sehingga masyarakat dapat menjalankan roda perekonomian dan mudah untuk memenuhi kebutuhannya.

Berdasarkan atas kondisi eksisting pemanfaatan lahan bagi permukiman yang sebagian besar terpusat pada wilayah-wilayah tersebut di atas, maka diupayakan pengembangan pusat kegiatan kota. Tujuan kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam hal pengembangan pusat kegiatan kota tersebut adalah untuk membentuk suatu kawasan baru yang dapat dijadikan sebagai tempat tinggal dan pusat kegiatan bagi masyarakat dengan memiliki kelengkapan sarana dan prasarana guna memenuhi kebutuhan hidup, sehingga akan mengurangi pemusatan kegiatan dan kepadatan di pusat kota.

Wilayah yang menjadi sasaran pengembangan pusat kegiatan Kota Semarang terutama bagi pengembangan perumahan dan permukiman adalah wilayah-wilayah yang berada di pinggiran kota antara lain daerah Tugu, Mijen, Ngaliyan, Gunungpati, dan Tembalang. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa lahan yang masih tersedia untuk pengembangan perumahan dan permukiman hanya terdapat pada daerah-daerah yang sebagian besar berada di wilayah kota atas.

Sesuai isi surat dari Walikota, disampaikan bahwa telah dibuat Rencana Detail Tata Ruang Kota sebagai penjabaran Rencana Induk Kota Semarang dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, dan atas rencana detail tata ruang tersebut, ternyata seluruh kawasan kebun karet kalimas di Kecamatan Mijen menjadi daerah pengembangan atau lingkungan Sub Urban.

Berkaitan dengan terkenanya lahan milik perseroan (PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni) untuk direncanakan sebagai permukiman di Kecamatan Mijen sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang tersebut, perusahaan merubah maksud dan tujuan perusahaan yang semula Perkebunan Karet Terpadu dan Pengolahannya, berubah menjadi berusaha dalam bidang Perkebunan Karet Terpadu serta Perumahan dan Kawasan Industri. Atas perubahan tersebut di atas, perusahaan telah mendapat persetujuan dari Meninves/Ketua BKPM dengan Surat Persetujuan nomor 220/III/PMDN/1997 tentang Persetujuan Perubahan Rencana Proyek.

Berdasarkan adanya perubahan Anggaran Dasar Perseroan PT. Karyadeka Alam Lestari khususnya tentang maksud dan tujuan perseroan, yaitu disamping berusaha dalam bidang perkebunan karet terpadu juga berusaha dalam bidang real estate dan kawasan industri, serta merujuk Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 2 Tahun 1990 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang Rencana Kota Semarang tahun 1975 sampai dengan tahun 2000 (Rencana Induk Kota Semarang), dan merujuk kepada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 2 tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi

dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 21 tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal, maka berkaitan dengan hal tersebut perseroan mengajukan permohonan Izin Prinsip kepada Walikotamadya Semarang dan Izin Lokasi kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Kotamadya Semarang sebagai dasar untuk mengembangkan kawasan milik perseroan menjadi lingkungan Sub Urban sebagai Kota Satelit di Kecamatan Mijen Kotamadya Semarang.

Atas pengajuan tersebut PT. Karyadeka Alam Lestari telah memperoleh Izin Prinsip Pembangunan Perumahan Terpadu dari Walikotamadya Daerah Tingkat II Semarang nomor 590/3087 tertanggal 11 Juni 1997 perihal Persetujuan Prinsip Pembangunan Perumahan Terpadu seluas  $\pm 1.000$  ha di wilayah kelurahan Pesantren, Kedungpane, Jatibarang, Mijen, Ngadirgo, Jatisari, Kecamatan Mijen.

Selain itu PT. Karyadeka Alam Lestari telah mendapat Ijin Lokasi dari Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Semarang nomor 460.5/30/II/1997 tanggal 16-06-1997 tentang Pemberian Izin Lokasi kepada PT. Karyadeka Alam Lestari untuk keperluan Pembangunan Perumahan Terpadu seluas  $\pm 1.000$  ha di wilayah kelurahan Pesantren, Kedungpane, Jatibarang, Mijen, Ngadirgo, Jatisari, Kecamatan Mijen Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

**c. Kriteria Suatu Kawasan Dapat Dijadikan Kawasan Perumahan dan Permukiman Berdasarkan Konsep Tata Ruang**

Pembangunan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru yang terletak pada Wilayah Semarang bagian atas tersebut merupakan awal dari kegiatan pengembangan daerah baru untuk dijadikan pusat kegiatan kota wilayah Sub Urban. Hal tersebut dilakukan dengan maksud agar terjadi pemerataan persebaran penduduk Kota Semarang. Sebagai akibat pertambahan jumlah penduduk, maka kebutuhan akan perumahan semakin meningkat. Hal pertama yang dilakukan dari proses pengembangan lingkungan perumahan dan permukiman adalah pemilihan lokasi. Tujuan dari pemilihan lokasi tersebut adalah untuk menciptakan suatu lingkungan perumahan dan permukiman yang memenuhi persyaratan untuk dijadikan tempat tinggal.

Dalam panduan perencanaan perumahan dan permukiman, persyaratan lokasi umumnya mengacu kepada hal-hal yang menyangkut kesesuaian dengan peraturan dan keselamatan penghuni. Dalam penataan permukiman di Kota Semarang, peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan penataan ruang, pembangunan perumahan dan permukiman, Peraturan Daerah Kota Semarang No. 5 Tahun 1981 tentang Rencana Induk Kota Semarang (RIK), dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang.

Dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman disebutkan bahwa: “Untuk mewujudkan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam pasal 18, Pemerintah Daerah menetapkan

satu atau lebih dari kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang telah memenuhi persyaratan sebagai kawasan siap bangun”.

Maksud dari pasal tersebut yaitu penetapan kawasan siap bangun ditentukan sesuai dengan perencanaan tata ruang kota dan pada jangka waktu tertentu mendapat perhatian sesuai dengan skala prioritas dalam pelaksanaan investasi prasarana dan sarana lingkungan permukiman.

Dalam panduan teknis RIK maupun RTRW telah dijelaskan mengenai kesesuaian lahan untuk pengembangan berdasarkan analisis kriteria fisik di Kota Semarang, sehingga diketahui daerah-daerah atau kawasan-kawasan yang dikategorikan sebagai kawasan lindung (konservasi), kawasan budidaya, dan kawasan yang dapat dikembangkan menjadi perumahan dan permukiman.

Berdasarkan pada konsep tata ruang yang tertuang pada sumber data Analisis Kriteria Fisik Kota Semarang mengenai kesesuaian lahan dan pertimbangan mengenai Rencana Daerah Pengembangan Pusat Kegiatan Kota, maka kriteria suatu lahan dapat dijadikan kawasan perumahan dan permukiman adalah sebagai berikut:

#### **1) Berdasarkan Pada Analisis Kriteria Fisik dan Karakteristik Kota Semarang**

Berdasar pada analisis kriteria fisik Kota Semarang, maka untuk penunjukan dan penentuan lokasi bagi pengembangan perumahan dan permukiman yaitu :

##### *a) Lahan Non Produktif*

Lahan non produktif yaitu lahan atau tanah yang secara ekonomis sukar untuk dikembangkan secara produktif, misalnya pertanian lahan kering yang

meliputi daerah tegalan dan lahan terbuka yang kondisi tanahnya sudah tidak subur. Dari hasil penelitian diketahui bahwa luas lahan di Kota Semarang yang dipergunakan sebagai pertanian lahan kering mencapai 12.360,19 ha; dan lahan terbuka atau lahan kosong seluas 1300,33 ha. Pertanian lahan kering dan tanah kosong tersebut sebagian besar terdapat di BWK VI, VII, VIII, IX, dan X.

b) *Lahan atau area yang tidak mempunyai kendala atau hambatan fisik*

Lahan atau area yang tidak mempunyai kendala atau hambatan fisik yaitu bukan merupakan daerah rawan bencana seperti daerah lereng yang kondisi lahannya tidak stabil. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menciptakan suatu kawasan perumahan dan permukiman yang dapat menjamin keselamatan warga penghuninya.

Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang menyebutkan bahwa: "Setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan menikmati atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur".

c) *Lahan yang bukan merupakan kawasan lindung dan konservasi.*

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman menjelaskan bahwa permukiman adalah bagian lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan manusia. Hal

tersebut dimaksudkan bahwa kawasan lindung tidak diperbolehkan untuk dijadikan perumahan dan permukiman.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, yang dimaksud dengan Kawasan Lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah, serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan yang berkelanjutan.

Selanjutnya disebutkan bahwa Kawasan Lindung yang dimaksud menurut Keputusan Presiden tersebut adalah meliputi:

- a) kawasan yang memberi perlindungan di bawahnya, seperti hutan lindung, kawasan resapan air, dan kawasan bergambut;*
- b) kawasan perlindungan setempat, seperti sempadan pantai, sempadan sungai, sempadan danau, dan sempadan mata air;*
- c) kawasan suaka alam dan cagar budaya;*
- d) kawasan rawan bencana*

Dari hasil penelitian diketahui bahwa luas lahan yang dipergunakan bagi pengembangan perumahan Bukit Semarang Baru dengan status Hak Guna Bangunan yaitu seluas 868, 4000 Ha. dari keseluruhan luas areal perkebunan yang dikuasai oleh PT. Karyadeka Alam Lestari (developer). Pembangunan perumahan di Kota Semarang didominasi oleh pengembang swasta dan terdapat beberapa pelanggaran yang dikarenakan penentuan lokasi bagi perumahan tidak sesuai dengan kriteria dan ketentuan Tata Guna Tanah. Hal tersebut dapat dilihat pada



pembangunan perumahan yang sebagian besar berada pada kawasan Semarang atas.

Pada kawasan Mijen, yang ditunjuk untuk pembangunan perumahan merupakan kawasan perkebunan produktif yang berfungsi sebagai daerah peresapan air dan terdapat lahan yang kondisinya labil sehingga dapat mengancam keselamatan warga penghuni. Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang tetap memberikan izin pembangunan perumahan tersebut dengan pertimbangan bahwa daerah-daerah tersebut merupakan daerah yang termasuk dalam pengembangan wilayah Kota Semarang, dengan kata lain bahwa pelanggaran terhadap Rencana Tata Ruang Kota juga dilakukan oleh Pemerintah Kota sendiri, sehingga mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan yang signifikan pada perencanaan tata ruang Kota Semarang pada masa revisi berikutnya.

Perubahan-perubahan terhadap perencanaan tata ruang pada masa revisi tersebut juga dikarenakan banyak penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan menurut perencanaan tata ruang, sehingga untuk mewujudkan penataan ruang yang ideal dan efisien juga dibutuhkan penyesuaian kondisi penggunaan tanah yang telah dilakukan oleh subyek pemegang hak.

Kerusakan lingkungan yang terjadi di Kota Semarang baik kota atas maupun kota bawah merupakan akibat dari adanya perubahan pemanfaatan lahan dan pembangunan fisik yang melebihi daya dukung tanah. Dalam hal ini, perencanaan-perencanaan pembangunan tersebut tidak memperhatikan dampak negatif yang ditimbulkan. Maka dari itu perencanaan tata ruang, keputusan

ataupun kebijakan-kebijakan penatagunaan tanah yang dibuat harus dilandasi analisis dan evaluasi yang tepat mengenai kesesuaian antara kondisi lahan dengan peruntukan/pemanfaatan lahan, sehingga dapat mencegah secara optimal kerusakan-kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan.

Analisis yang dimaksud adalah merupakan analisis terhadap dampak yang mungkin timbul dan pengaruhnya bagi lingkungan hidup, dimana hal tersebut juga merupakan suatu ketentuan dan persyaratan yang harus dilakukan dalam suatu perencanaan pembangunan sampai pada proses pelaksanaannya, dan dilakukan suatu pengawasan terhadap pelaksanaan dari pembangunan tersebut.

## **2) Berdasarkan Rencana Daerah Pengembangan Kegiatan Kota Semarang**

Selain memperhatikan kriteria fisik lahan atau karakteristik Kota Semarang, kriteria lokasi bagi pengembangan perumahan dan permukiman juga didasarkan pada Rencana Daerah Pengembangan Pusat Kegiatan Kota. Kriteria tersebut disesuaikan dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), yang merupakan sebuah produk hukum Pemerintah Kota Semarang karena RDTRK telah disahkan menjadi sebuah Peraturan Daerah Kota Semarang. Hal ini merupakan upaya Pemerintah Kota Semarang dalam membentuk suatu struktur tata ruang yang mantap dan dapat menunjang bagi pengembangan pusat-pusat kegiatan di Kota Semarang.

Dari ketentuan RDTRK diketahui bahwa lokasi-lokasi yang dapat dijadikan kawasan perumahan dan permukiman adalah lokasi-lokasi yang berada pada wilayah pengembangan pusat kegiatan kota. Dalam arti bahwa lokasi

tersebut memiliki kemudahan aksesibilitas, yaitu mudah dicapai dari pusat kota tanpa ada hambatan yang berarti dan memiliki kelengkapan fasilitas bagi warga penghuni antara lain yaitu fasilitas pendidikan, kesehatan, jaringan listrik, dan sumber air bersih.

Wilayah yang menjadi sasaran pengembangan pusat kegiatan Kota Semarang terutama bagi pengembangan perumahan dan permukiman adalah wilayah-wilayah yang berada di pinggiran kota antara lain daerah Tugu, Mijen, Ngaliyan, Gunungpati, dan Tembalang. Tujuan dari pengembangan pusat kegiatan kota tersebut adalah untuk membentuk suatu kawasan baru yang dapat dijadikan sebagai tempat tinggal dan pusat kegiatan bagi masyarakat.

Kriteria yang ditentukan berdasar pada rencana daerah pengembangan pusat kegiatan kota tersebut merupakan langkah alternatif yang tepat untuk mengurangi kepadatan penduduk di pusat Kota Semarang. Pengembangan tersebut ditujukan ke daerah-daerah pinggiran kota yang sebagian besar merupakan daerah Kota Semarang bagian atas.

Patut di ingat bahwa kota atas sebagian besar merupakan kawasan lindung, antara lain terdiri dari hutan, lahan belereng, sawah, perkebunan yang masih memiliki tingkat produktifitas sangat tinggi, dan terdapat juga lahan yang kondisi tanahnya tidak stabil. Meningkatnya pembangunan di kota atas yang meliputi semua aspek dikhawatirkan akan menambah kerusakan lingkungan hidup terutama dampak negatif yang timbul di kota bawah.

Pembangunan di kota atas memang diperlukan demi tujuan pemecahan masalah permukiman dan kepadatan penduduk di Kota Semarang, tetapi

pembangunan itu harus memenuhi persyaratan tidak merusak lingkungan dan tidak menimbulkan kerugian bagi siapapun.

Mengingat hal ini, maka kriteria berdasarkan pada rencana pengembangan kota perlu dikaji secara tepat mengenai penatagunaan tanah, perencanaan tata ruang bagi permukiman, sarana dan prasarana, selain itu perlu dikaji pula mengenai kebutuhan akan lahan penghijauan (hutan, perkebunan, dan sawah), sehingga akan terjadi keseimbangan antara kelestarian fungsi lingkungan dengan pembangunan fisik yang dilaksanakan di kota atas.

Untuk itu diperlukan panduan penyusunan AMDAL untuk pemecahan masalah seoptimal mungkin sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan dari aspek lingkungan yang muncul dari pengembangan permukiman terpadu di Kota Semarang bagian atas. Kawasan Semarang atas merupakan suatu kawasan yang memiliki kemudahan aksesibilitas, dalam arti bahwa kawasan tersebut mudah dicapai dari pusat kota dan memiliki berbagai sumber daya alam yang dapat menunjang bagi kehidupan masyarakat, akan tetapi harus di ingat bahwa kawasan Mijen merupakan kawasan perkebunan yang produktif dan memiliki fungsi sebagai daerah resapan air, maka panduan penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan kegiatan pembangunan permukiman terpadu harus benar-benar diterapkan.

## **2. Proses Perubahan Hak Atas Tanah Guna Kepentingan Pembangunan Kawasan Perumahan Dan Permukiman Bukit Semarang Baru.**

### **a. Perolehan Hak Atas Tanah HGU Oleh PT. Karyadeka Alam Lestari**

Permohonan Hak Guna Usaha atas areal perkebunan karet kalimas pada mulanya dimohonkan oleh PT.Tatar Anyar Indonesia (PMA) kepada Menteri Dalam Negeri pada tahun 1972. Pada tahun 1980 Menteri Dalam Negeri memutuskan untuk menyetujui permohonan HGU dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor SK 67/HGU/DA/80 HGU dengan jangka waktu penguasaan HGU adalah selama 25 tahun sejak tahun 1972 dan berakhir sampai dengan tanggal 31 Desember 1997 dengan luas tanah seluruhnya  $\pm 1.017,70$  Ha. terletak di Kecamatan Mijen Kodya Semarang, serta Kecamatan Boja dan Kecamatan Singaraja Kabupaten Kendal.

Mengingat jangka waktu berlakunya HGU tersebut hanya 25 tahun, sedangkan sesuai dengan perjanjian antara Pemerintah RI dengan The Anglo Indonesian Plantation Ltd, pemerintah RI akan memberikan HGU selama 30 tahun sejak 1972 kepada PT.Tatar Anyar Indonesia. Maka berdasarkan perjanjian tersebut, PT. Tatar Anyar Indonesia mengajukan permohonan perubahan jangka waktu berlakunya HGU dari 25 tahun menjadi 30 tahun kepada Kepala BPN melalui Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah. Pada tahun 1989 Kepala BPN menyetujui perubahan jangka waktu berlakunya HGU tersebut dari 25 tahun menjadi 30 tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2002.

Pada tanggal 26 Maret 1996 pengusahaan kebun karet kalimas oleh PT.Tatar Anyar Indonesia telah dialihkan kepada PT.Greenvaley Indah Estate, sebuah perseroan yang didirikan dengan fasilitas PMA sebagaimana ternyata dalam

Persetujuan Presiden nomor 361/I/PMA/1994 tanggal 18 November 1994 dengan tujuan untuk membangun Kebun Karet Terpadu dengan luas areal pengelolaan seluas  $\pm 1.500$  ha terletak di Kabupaten Kendal dan Kotamadya Semarang.

Setelah dilaksanakan pengalihan pengelolaan dan pengusahaan kebun karet kalimas, maka PT. Greenvaley Indah Estate pada tahun 1996 mengajukan permohonan kepada Menteri Agraria/Kepala BPN mengenai pemindahan HGU dari PT. Tatar Anyar Indonesia kepada PT. Greenvaley Indah Estate, dan atas pengajuan permohonan tersebut Menteri Agraria/ Kepala BPN menyetujui pemindahan HGU sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5-VIII-1996 dan nomor 6-VIII-1996 tertanggal 3 September 1996 tentang Pemberian Ijin Pemindahan Hak Guna Usaha dari PT. Tatar Anyar Indonesia kepada PT. Greenvaley Indah Estate atas tanah perkebunan seluas 149,3 ha terletak di desa Trisobo dan desa Kertasari Kabupaten Kendal dan seluas 864,4 ha di desa Mijen, Ngadirgo, Tambangan, Kedungpane Kotamadya Semarang.

Pada tahun 1997 kepemilikan saham PT. Greenvaley Indah Estate telah beralih kepada PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni, sebagaimana yang tertuang dalam akta nomor 95 Share Purchase and Transfeer Agreement tertanggal 15-03-1996 yang dibuat oleh Notaris Ny. R. Arie Soetardjo, S.H. dan ditindaklanjuti dengan pelunasan jual beli saham berdasarkan akta nomor 108 tertanggal 22-05-1997 tentang Pelunasan Jual Beli Saham yang dibuat oleh Notaris Irwan Soerodjo. Mengingat status perseroan adalah perseroan dengan fasilitas PMA maka atas perubahan kepemilikan tersebut PT. Greenvaley Indah Estate telah

mendapat persetujuan dari Menteri Negara Penggerak Investasi/ Ketua BKPM nomor 562/III/PMA/1997 perihal Persetujuan Perubahan Pemilikan Saham.

Berkaitan dengan kepemilikan saham di PT .Greenvaley Indah Estate oleh swasta nasional yaitu PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni dan mengingat status pemilikan saham sebelumnya adalah PMA dimana pemegang sahamnya adalah perusahaan asing, dan sekarang beralih ke perusahaan swasta nasional, maka perseroan mengajukan permohonan ke BKPM untuk perubahan tersebut dan atas permohonan tersebut PT. Greenvaley Indah Estate telah mendapat persetujuan dari Meninves/Ketua BKPM sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan nomor 15/V/PMDN/1997 tentang Pengalihan Status PMA menjadi PMDN.

Setelah melakukan perubahan maksud dan tujuan perusahaan menjadi berusaha dalam bidang Perkebunan Karet Terpadu dan bidang Perumahan dan Kawasan Industri, kedua perusahaan tersebut bergabung dan merubah nama perusahaan menjadi PT. Karyadeka Alam Lestari. Atas perubahan tersebut telah mendapat Keputusan Menteri Kehakiman RI nomor C2-5519.HT.01.04 tahun 1997 dan telah diumumkan dalam Lembaran Negara RI Nomor 4 Tahun 1998.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa perolehan hak atas tanah dengan status HGU oleh PT. Karyadeka Alam Lestari tersebut dilakukan dengan cara peralihan hak dari pemegang hak sebelumnya yaitu PT. Greenvalley Indah Estate. Hal tersebut mengingat bahwa kepemilikan saham dari PT. Greenvalley Indah Estate telah beralih kepada PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni (berubah menjadi PT. Karyadeka Alam Lestari).

## **b. Proses Perubahan Hak Atas Tanah Hak Guna Usaha Menjadi Hak Guna Bangunan**

Status tanah yang diperoleh perusahaan seringkali tidak sesuai dengan status tanah yang diperlukan untuk menjalankan usahanya, yaitu Hak Guna Bangunan. Dalam hal demikian maka diperlukan perubahan hak tersebut menjadi Hak Guna Bangunan. Perubahan hak merupakan penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak, atas permohonan pemegang haknya, menjadi Tanah Negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepada pemegang hak tersebut dengan hak yang lain jenisnya daripada hak semula. Menurut proses yang biasa, maka hak semula (Hak Milik, Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha) harus dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga bidang tanah tersebut menjadi Tanah Negara dan kemudian dimohon oleh perusahaan dengan Hak Guna Bangunan. PT Karyadeka Alam Lestari sebagai pengembang kawasan Bukit Semarang Baru merupakan pemegang Hak Guna Usaha dan pemilik aset atas areal perkebunan karet yang akan dijadikan kawasan perumahan dan permukiman.

Guna kepentingan pembangunan tersebut, perseroan mengajukan permohonan Izin Prinsip kepada Walikotamadya Semarang dan Izin Lokasi kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Kotamadya Semarang. Atas pengajuan tersebut PT. Karyadeka Alam Lestari telah memperoleh Izin Prinsip Pembangunan Perumahan Terpadu dari Walikotamadya Daerah Tingkat II Semarang nomor 590/3087 tertanggal 11 Juni 1997 perihal Persetujuan Prinsip Pembangunan Perumahan Terpadu seluas  $\pm$  1.000 ha di wilayah kelurahan Pesantren, Kedungpane, Jatibarang, Mijen, Ngadirgo, Jatisari, Kecamatan Mijen.



Selain itu telah mendapat Ijin Lokasi dari Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Semarang nomor 460.5/30/II/1997 tanggal 16-06-1997 tentang Pemberian Izin Lokasi kepada PT.Karyadeka Alam Lestari untuk keperluan Pembangunan Perumahan Terpadu seluas  $\pm$  1.000 ha di wilayah kelurahan Pesantren, Kedungpane, Jatibarang, Mijen, Ngadirgo, Jatisari, Kecamatan Mijen Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

Setelah diperolehnya Izin Prinsip dan Izin Lokasi tersebut serta mengingat bahwa lahan yang akan dibebaskan sudah menjadi aset perseroan dengan status Hak Guna Usaha, maka disesuaikan dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal khususnya pada Pasal 3, maka status HGU atas tanah perseroan diubah menjadi HGB.

Pada Pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa : *“Perolehan tanah melalui penyerahan atau pelepasan hak dilakukan apabila tanah yang diperlukan dipunyai dengan Hak Milik atau hak lain yang tidak sesuai dengan jenis hak yang diperlukan oleh perusahaan dalam menjalankan usahanya, dengan ketentuan bahwa jika yang diperlukan adalah tanah dengan HGB, maka apabila perusahaan yang bersangkutan menghendaki, perolehan tanahnya dapat dilakukan melalui pemindahan hak dengan mengubah hak atas tanah tersebut menjadi HGB menurut ketentuan dalam keputusan ini”*.

Perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan atas nama PT. Karyadeka Alam Lestari tersebut memperoleh Surat Persetujuan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 550.2-555 tertanggal 28-08-1997

tentang persetujuan perubahan status HGU menjadi HGB atas tanah perkebunan seluas 864,4 ha yang terletak di Kecamatan Mijen Kotamadya Semarang. Atas perolehan persetujuan tersebut, perseroan juga telah mendapat rekomendasi dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Tengah nomor 525.5/7914 tanggal 30 Oktober 1997 perihal Rekomendasi Perubahan Status dari HGU menjadi HGB atas tanah Perkebunan Kalimas PT.Karyadeka Alam Lestari.

Dengan adanya perubahan hak atas tanah dari HGU menjadi HGB tersebut, dan mengingat tanah yang menjadi obyek hak adalah tanah perkebunan, maka diperlukan juga rekomendasi dari Menteri Pertanian sebagaimana dimaksud Undang-Undang No.28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan. Dalam hal ini, PT. Karyadeka Alam Lestari mendapat surat rekomendasi dari Menteri Pertanian Cq. Dinas Perkebunan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah nomor 525.5/8802 tanggal 9 Desember 1997 perihal Rekomendasi Perubahan Status HGU menjadi HGB tanah Perkebunan Kalimas PT.Karyadeka Alam Lestari di Kecamatan Mijen Kotamadya Semarang.

Sesudah diperoleh ijin dari Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Persetujuan Menteri Pertanian, sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (3) keputusan Menteri Negara Agraria tersebut, permohonan perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan menyertakan sertipikat Hak Guna Usaha yang bersangkutan.

Sebagai rekomendasi persetujuan perubahan hak atas tanah seperti tersebut di atas yang disesuaikan dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994, khususnya pada Pasal 9 ayat (4), untuk

perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan, maka dari pemohon yang dalam hal ini adalah PT. Karyadeka Alam Lestari dipungut uang pemasukan kepada Negara dan uang sumbangan pelaksanaan *Land Reform*. Dalam hal ini, perseroan telah membayar uang pemasukan ke Kas Negara dan Sumbangan *Land Reform* sebesar Rp. 287.661.000,- (duaratus delapanpuluh tujuh juta enam ratus enampuluh satu ribu rupiah), dan atas permohonan perubahan hak tersebut telah diterbitkan sertifikat HGB sebagai berikut:

1) Desa Tambangan

- a) HGB nomor 1 : seluas  $\pm 113,6700$  Ha;
- b) HGB nomor 240, seluas  $\pm 39.000$  m<sup>2</sup>;
- c) HGB nomor 241, seluas  $\pm 72.121$  m<sup>2</sup>;

2) Desa Pesantren

- a) HGB nomor 1, seluas  $\pm 50,8$  Ha;
- b) HGB nomor 2, seluas  $\pm 5.000$  m<sup>2</sup>;
- c) HGB nomor 40, seluas  $\pm 2.200$  m<sup>2</sup>;
- d) HGB nomor 41, seluas  $\pm 2.135$  m<sup>2</sup>;
- e) HGB nomor 42, seluas  $\pm 2.135$  m<sup>2</sup>;
- f) HGB nomor 43, seluas  $\pm 2.135$  m<sup>2</sup>;
- g) HGB nomor 116, seluas  $\pm 2.787$  m<sup>2</sup>;
- h) HGB nomor 117, seluas  $\pm 2.215$  m<sup>2</sup>;
- i) HGB nomor 147, seluas  $\pm 2.138$  m<sup>2</sup>;

3) Desa Kedungpani

HGB nomor 429, seluas  $\pm 186.909$  Ha, dan HGB nomor 437, seluas  $\pm 4.700$  m<sup>2</sup>.

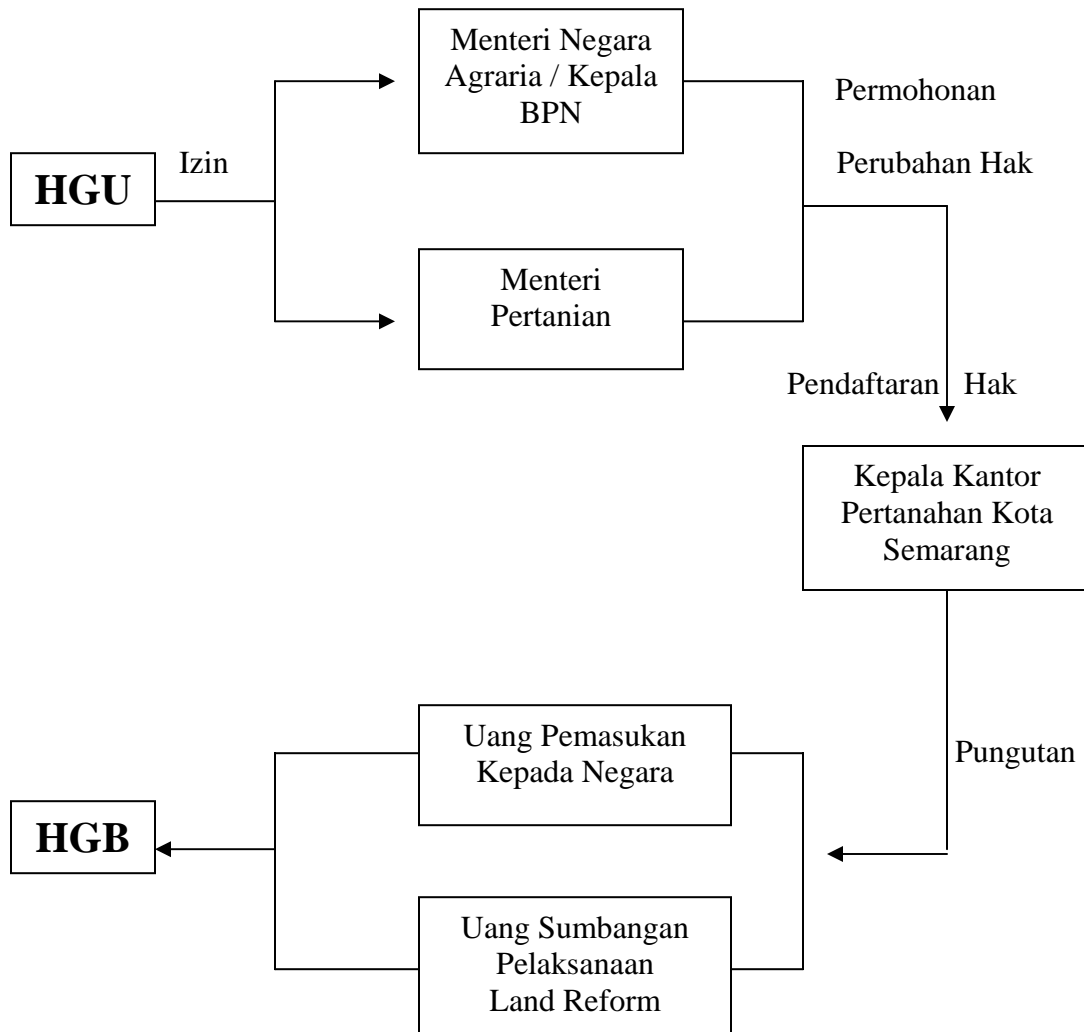
4) Desa Jatibarang

- a) HGB nomor 4, seluas  $\pm 5.224 \text{ m}^2$
  - b) HGB nomor 7, seluas  $\pm 2.100 \text{ m}^2$
  - c) HGB nomor 8, seluas  $\pm 6.848 \text{ m}^2$
  - d) HGB nomor 9, seluas  $\pm 2.092 \text{ m}^2$
  - e) HGB nomor 10, seluas  $\pm 3.750 \text{ m}^2$
  - f) HGB nomor 13, seluas  $\pm 3.525 \text{ m}^2$
  - g) HGB nomor 14, seluas  $\pm 3.525 \text{ m}^2$
  - h) HGB nomor 16, seluas  $\pm 6.159 \text{ m}^2$
  - i) HGB nomor 20, seluas  $\pm 10.499 \text{ m}^2$
  - j) HGB nomor 23, seluas  $\pm 4.067 \text{ m}^2$
  - k) HGB nomor 26, seluas  $\pm 3.292 \text{ m}^2$
  - l) HGB nomor 27, seluas  $\pm 4.500 \text{ m}^2$
  - m) HGB nomor 28, seluas  $\pm 4.500 \text{ m}^2$
  - n) HGB nomor 29, seluas  $\pm 2.449 \text{ m}^2$
  - o) HGB nomor 30, seluas  $\pm 2.092 \text{ m}^2$
- 5) HGB nomor 400 : Desa Mijen, seluas  $\pm 189,0503 \text{ Ha}$ ;
- 6) HGB nomor 1 : Desa Ngadirgo, seluas  $\pm 247,588 \text{ Ha}$ ;

Dengan demikian total keseluruhan luas tanah dengan status HGB atas nama PT. Karyadeka Alam Lestari tersebut adalah 808.4886 Ha, dimana lokasi tanah-tanah tersebut berada pada Kecamatan Mijen Kota Semarang, Propinsi Jawa Tengah.

## Bagan I

**Mekanisme Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka  
Penanaman Modal Sesuai Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN  
No.21 Tahun 1994**



*Sumber : PT. Karyadeka Alam Lestari, 2005.*

### Dasar Hukum :

- Pasal 1 angka (9) : *"Perubahan hak adalah penetapan Pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak,*

*atas permohonan pemegang haknya, menjadi Tanah Negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak yang lain jenisnya daripada hak semula”.*

- Pasal 3 ayat (3) : *”... Jika yang diperlukan adalah tanah HGB, maka perolehan tanah dapat dilakukan dengan melalui pemindahan hak dengan mengubah hak atas tanah tersebut menjadi HGB”.*

- Pasal 9 ayat (3) : *“Permohonan perubahan Hak Guna Usaha menjadi Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan formulir sesuai contoh Lampiran II Keputusan ini dengan menyertakan sertifikat Hak Guna Usaha yang bersangkutan sesudah diperoleh Izin dari Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan persetujuan Menteri Pertanian”.*

Perubahan Hak Guna Usaha menurut Pasal 9 ayat (3) tersebut tetap memerlukan izin dari Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dan persetujuan Menteri Pertanian sebagaimana dimaksud Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan. Hal itu dimaksudkan agar perubahan hak atas tanah yang diikuti dengan pengalihfungsian lahan tetap berada dibawah pengawasan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dan Menteri Pertanian dan mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan untuk pengalihfungsian lahan suatu kawasan tertentu, terlebih lagi terhadap pengalihfungsian lahan yang cukup luas dan mengakibatkan perubahan bentang alam.

Luas tanah Hak Guna Bangunan yang dikuasai oleh PT.Karyadeka Alam lestari secara keseluruhan yaitu seluas  $\pm 808,4886$  Ha. Dalam hal ini penguasaan

tanah tersebut dapat dikatakan sebagai penguasaan tanah dalam skala yang besar, maka dalam pemberian hak tersebut perlu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan dan ketentuan yang terdapat pada peraturan-peraturan yang mengaturnya.

Melihat ketentuan yang terdapat pada Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pemberian Izin Lokasi Dalam Rangka Penataan Penguasaan Tanah Berskala Besar, dalam Instruksi Pertama menyatakan bahwa: *“Dalam memberikan izin lokasi untuk suatu badan hukum atau sekelompok badan hukum yang saham mayoritasnya dikuasai oleh seseorang tertentu, luasnya tidak boleh melebihi batas maksimum yang telah ditetapkan”*.

Adapun batasan maksimal luas tanah yang dapat dikuasai oleh suatu perusahaan guna pembangunan perumahan dan permukiman dalam satu wilayah propinsi menurut Instruksi Menteri tersebut adalah seluas 400 Ha. Dengan demikian dari keseluruhan luas tanah yang telah dikuasai oleh PT.Karyadeka Alam Lestari melebihi batas maksimum yang telah ditentukan dalam Instruksi Menteri tersebut.

Mengenai batasan maksimal tanah yang dapat dikuasai oleh suatu perusahaan juga diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi yang menetapkan bahwa luas maksimal penguasaan tanah oleh suatu perusahaan ataupun perusahaan-perusahaan lain yang merupakan satu group, yang dalam hal ini penguasaan tanah tersebut guna pembangunan kawasan perumahan dan permukiman, tidak boleh lebih dari 400 Ha dalam satu propinsi.

Dengan demikian keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan dalam rangka pemberian Hak Guna Bangunan bagi PT.Karyadeka Alam Lestari telah melanggar ketentuan-ketentuan Instruksi Menteri dan Peraturan Menteri tersebut di atas karena luas tanah yang dikuasai oleh perseroan dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman seluas  $\pm 808,4886$  Ha. sehingga melebihi sejumlah  $\pm 408,4886$  Ha. Berdasarkan data yang diperoleh, jangka waktu penguasaan tanah-tanah HGB tersebut berakhir pada tanggal 31 Desember 2002.

**c. Permohonan Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Bangunan Atas Nama PT. Karyadeka Alam Lestari**

Berdasarkan ketentuan Pasal 35 UUPA, Hak Guna Bangunan diberikan dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi. Mengenai jangka waktu pemberian HGB juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, pada Pasal 25 ayat (1) menyebutkan bahwa: "*Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun*".

Adapun syarat untuk dapat diperpanjang maupun diperbaharui hak guna bangunan menurut Peraturan Pemerintah tersebut yaitu tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut kepada Pengembang (PT. Karyadeka Alam Lestari), selain itu tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan. Dari hasil penelitian yang diperoleh, pengusahaan tanah atau pembangunan perumahan yang telah dilakukan masih mencapai 62,3785 Ha, sedangkan selebihnya belum diusahakan.



Mengenai jangka waktu hak atas tanah dengan status HGU yang telah dirubah menjadi HGB, pada Pasal 9 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 mengatur bahwa : *“Dengan keputusan ini Hak Guna Usaha atas tanah yang diperlukan oleh perusahaan dengan hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (3) atas permohonan pemegang hak atau kuasanya diubah menjadi Hak Guna Bangunan yang berlaku sampai dengan tanggal berakhirnya Hak Guna Usaha tersebut dengan ketentuan paling lama sampai tanggal 24 September tahun ketiga puluh terhitung dari tahun dikeluarkannya Ijin Lokasi yang menjadi dasar perolehan tanah yang bersangkutan”*.

Hak Guna Bangunan yang diberikan atas permohonan dari pihak pengembang tersebut ditetapkan jangka waktu berlakunya berakhir pada tanggal 24 September tahun ketiga puluh (ke-30) sejak tanggal ijin lokasi diberikan, dengan ketentuan bahwa atas permohonan perusahaan pengembang, dapat diberikan jaminan perpanjangan hak untuk waktu sesudah jangka waktu tersebut habis, dan pembaharuan hak untuk waktu sesudah jangka waktu perpanjangan hak habis. Melihat ketentuan tersebut, maka dalam hal ini jangka waktu penguasaan HGU oleh PT. Karyadeka Alam lestari berakhir pada tanggal 31 Desember 2002 terhitung selama 30 tahun sejak permohonan Hak Guna Usaha yang diajukan oleh PT. Tatar Anyar Indonesia pada tahun 1972.

Menurut ketentuan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 khususnya Pasal 21, mengatur bahwa pengajuan perpanjangan HGB diajukan selambat-lambatnya 2 tahun sebelum masa

berakhirnya jangka waktu HGB. Dikarenakan jangka waktu HGB yang dikuasai oleh PT Karyadeka Alam Lestari berakhir pada tanggal 30 Desember 2002, maka perseroan sebagai pengembang *real estate* memohon perpanjangan jangka waktu HGB tersebut, dimana PT Karyadeka Alam Lestari telah mengajukan surat permohonan yang antara lain :

- 1) Surat Permohonan Perpanjangan Hak Guna Bangunan atas nama PT. Karyadeka Alam Lestari tanggal 20 Juni 2002; ditujukan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI.
- 2) Surat Permohonan Hak Guna Bangunan atas sebidang tanah dari Sdr. Ir. Pranata Wangsa Saputera, yang bertindak atas nama PT Karyadeka Alam Lestari tertanggal 09 Oktober 2002; ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah.
- 3) Surat Permohonan Hak Guna Bangunan atas sebidang tanah dari Sdr. Ir. Pranata Wangsa Saputera, yang bertindak atas nama PT Karyadeka Alam Lestari tertanggal 27 Desember 2002; ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah.

Bila melihat tanggal permohonan perpanjangan HGB yang diajukan oleh PT Karyadeka Alam Lestari, dapat dikatakan bahwa permohonan perpanjangan hak guna bangunan yang diajukan tersebut tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 27 ayat (1) PP No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Pada Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menentukan bahwa: “*Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan*

*atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya”.*

Maksud dalam ketentuan tersebut jelas menentukan bahwa permohonan perpanjangan hak dan pembaharuan hak seharusnya diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum jangka waktu hak atau perpanjangan hak tersebut berakhir, sedangkan jangka waktu penguasaan HGB oleh PT Karyadeka Alam Lestari berakhir pada tanggal 31 Desember 2002.

Pengertian kata “*selambat-lambatnya*” pada Pasal 27 Ayat (1) peraturan tersebut memberi pengertian bahwa batas akhir permohonan perpanjangan ataupun permohonan hak yang baru atas tanah harus diajukan sela waktu dua (2) tahun atau jarak dua (2) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu ataupun perpanjangannya telah habis. Apabila HGB berakhir pada tanggal 31 Desember 2002, maka menurut ketentuan ini, batas akhir permohonan perpanjangan hak seharusnya diajukan pada tanggal 31 Desember 2000. Dengan demikian permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang diajukan oleh PT. Karyadeka Alam Lestari sudah terlambat.

Mengenai jangka waktu pemberian HGB dan perpanjangannya juga diatur pada Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 yang menentukan bahwa: “*Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut*”.

Dalam Pasal 41 peraturan tersebut, kata “*dalam tenggang waktu*” memberi pengertian bahwa permohonan perpanjangan hak ataupun pemberian hak baru atas sebidang tanah diajukan dalam waktu dua (2) tahun sebelum jangka waktu atau

perpanjangan haknya berakhir. Apabila HGB berakhir pada tanggal 31 Desember 2002, maka menurut ketentuan ini, permohonan perpanjangan hak ataupun pemberian hak baru atas sebidang tanah yang sama dapat diajukan antara tanggal 31 Desember 2000 sampai dengan tanggal berakhirnya HGB tersebut yaitu 31 Desember 2002. Dengan demikian permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang diajukan oleh PT. Karyadeka Alam Lestari masih dalam batas waktu yang telah ditentukan.

Berdasarkan permohonan perpanjangan yang telah diajukan oleh PT.Karyadeka Alam Lestari, Badan Pertanahan Nasional Wilayah Jawa Tengah tetap memberikan keputusan mengenai perpanjangan jangka waktu penguasaan Hak Guna Bangunan ataupun pemberian hak baru atas nama PT.Karyadeka Alam Lestari.

Pada saat peneliti menanyakan pertimbangan apa yang dijadikan pemberian perpanjangan hak, Kantor Pertanahan menjawab bahwa pemberian perpanjangan tersebut berdasarkan pada ketentuan Pasal 41 PMNA No. 9 Tahun 1999, dimana sifat pengaturan pada PMNA tersebut adalah pengaturan yang lebih khusus daripada sifat pengaturan pada PP No. 40 Tahun 1996 (Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum / *lex specialis derogat lex generalis*).<sup>43</sup> Selain itu penggunaan lokasi tersebut sesuai dengan perencanaan dalam RTRW dan RDTRK wilayah setempat, dan pemanfaatan lahan tersebut diusahakan dengan baik oleh pihak pengembang, yaitu dengan tidak membangun secara keseluruhan tanah-tanah yang telah dikuasai dengan HGB dan memperhatikan perubahan-perubahan bentang alam dan kemampuan daya dukung lingkungan serta melakukan perbaikan-perbaikan master plan wilayah setempat. Berdasarkan hal-hal tersebut perpanjangan dan pemberian hak baru tetap diberikan.

---

<sup>43</sup> A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Bandung: PT. Eresco, 1992), Hal.11

### **3. Hambatan Dalam Penatagunaan Tanah Bagi Pengembangan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru (BSB)**

Bidang permukiman tidak dapat dilihat sebagai permasalahan fisik saja, dalam arti bahwa bidang permukiman umumnya hanya dilihat sebagai urusan pembangunan yang bersifat kuantitatif, yaitu untuk memenuhi kebutuhan akan rumah akibat dari kenaikan jumlah penduduk. Melainkan bidang permukiman sebagai permasalahan yang menyangkut berbagai aspek antara lain aspek ekonomi, sosial masyarakat, ekologi, dan yang utama adalah penentu kebijakan yang dalam hal ini adalah pemerintah dalam menentukan kebijakan mengenai pembangunan perumahan dan permukiman.

Dalam mengatur permasalahan permukiman di Kota Semarang, Pemerintah Kota Semarang melakukan berbagai upaya penentuan kebijakan dan pengambilan keputusan guna pengembangan atau pembangunan perumahan dan permukiman di Kota Semarang. Sistem perencanaan pengembangan dan pembangunan kawasan permukiman adalah yang diatur atau tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK). Dalam peraturan daerah tersebut telah ditentukan secara teknis mengenai konsep pengembangan pada tiap-tiap daerah di Kota Semarang, dimana dalam konsep tersebut memuat berbagai unsur (Sub Sistem) tata ruang, termasuk tata guna tanah yang diwujudkan dalam suatu Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah.

Tanah sebagai bagian dari ruang mempunyai sifat terbatas dalam kuantitas dan cenderung mengalami penurunan dalam hal kualitas sejalan dengan perubahan waktu. Tanah berfungsi multiguna dalam melayani tuntutan pembangunan perumahan

dan permukiman serta sangat potensial akan permasalahan atau konflik kepentingan antar sektor pembangunan. Adapun permasalahan-permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

**a. Tumpang Tindih Peruntukan Dalam Satu Kawasan.**

Tanah merupakan tempat dimana pembangunan dan perwujudan tata ruang dilakukan. Penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan ketentuan tata guna tanah dan ketentuan tata ruang merupakan hambatan utama dalam pelaksanaan rencana tata ruang, ini dikarenakan penataan ruang menyangkut aspek sosial ekonomi masyarakat dan juga menyangkut aspek lingkungan. Dengan demikian permasalahan yang timbul dalam penyusunan kebijakan tata guna tanah dan perencanaan tata ruang adalah sebagai berikut:

1) Aspek Penggunaan Tanah (*Existing Landuse*)

Secara relatif seluruh tanah di wilayah Kota Semarang sudah digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat itu sendiri. Penggunaan tanah tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh dalam perencanaan tata ruang dan merupakan hambatan dalam program pemanfaatan ruang.

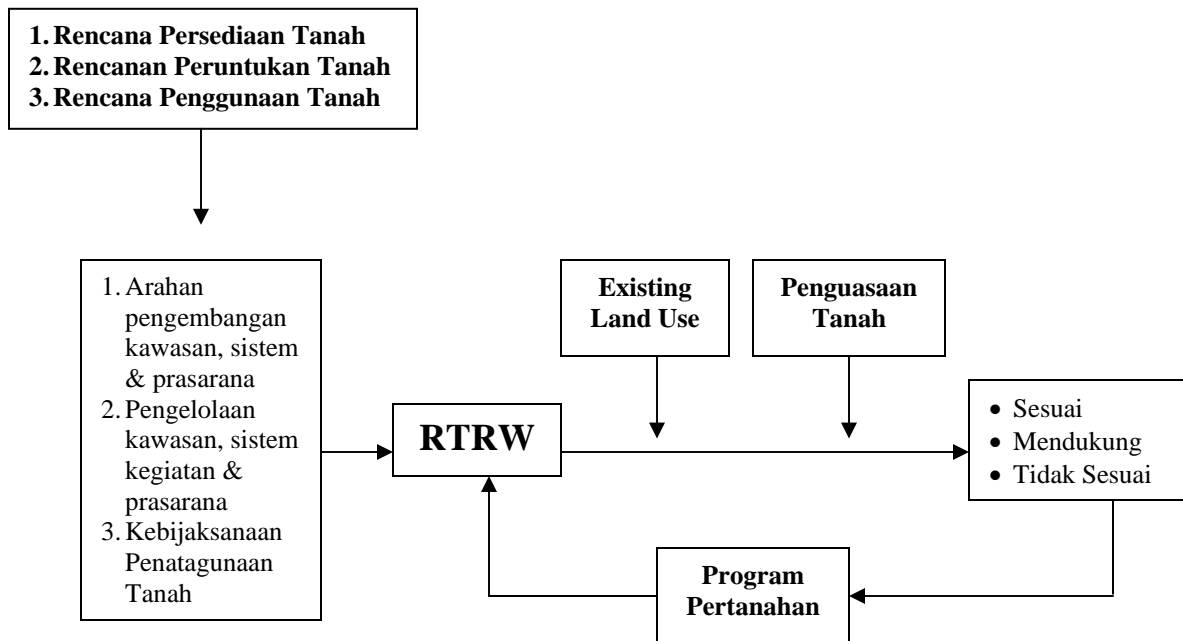
Pada sisi lain perencanaan tata ruang (RTRW dan RDTRK) merupakan suatu produk hukum yang harus ditaati dan dilaksanakan, sehingga perbedaan antara rencana tata ruang (RTRW) dengan kondisi penggunaan lahan yang sudah ada (*Existing Landuse*) sering menimbulkan permasalahan dalam penyusunan perencanaan tata ruang dan pelaksanaan program pemanfaatan ruang.

## 2) Aspek Penguasaan Tanah

Dari segi penguasaan tanah di Kota Semarang, dapat diasumsikan bahwa hampir semua tanah di Kota Semarang sudah dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok dan badan hukum. Pada sisi lain, program pemanfaatan ruang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) wajib menghormati kepemilikan atau penguasaan tanah oleh subyek pemegang hak atas tanah yang terdapat dalam wilayah perencanaan tersebut dan hal ini dijamin oleh peraturan yang berlaku.

### Bagan II

#### POLA PENGELOLAAN TATA GUNA TANAH Sebagai Sub-Sistem Tata Ruang



Sumber: BPN/pptgt/ 2003

Aspek penggunaan tanah dan aspek penguasaan tanah tersebut merupakan hambatan dalam proses penyusunan maupun perwujudan tata ruang, karena penggunaan dan pemanfaatan lahan yang dilakukan oleh pemilik hak atas tanah disuatu lokasi sering tidak sesuai dengan perencanaan tata ruang yang telah disusun bagi pengembangan suatu kawasan. Sehingga dalam hal ini terjadi tumpang tindih peruntukan dalam suatu kawasan, yaitu antara peruntukan tanah yang diinginkan masyarakat dengan peruntukan tanah yang akan diwujudkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Dengan melihat pada kedua faktor yang perlu dipertimbangkan tersebut di atas, maka dalam hal ini perlu diterapkan suatu sistem tata guna tanah yang dapat mengakomodasi seluruh kepentingan tersebut di atas, yaitu antara kepentingan masyarakat (subyek pemegang hak atas tanah) dengan kepentingan pembangunan melalui suatu perencanaan tata ruang wilayah.

#### **b. Penggunaan Tanah Tidak Sesuai Dengan Kemampuannya**

Melihat pada pertumbuhan fisik Kota Semarang pada saat ini, dapat dikatakan bahwa *Master Plan* (RIK) sudah mati, dalam arti bahwa kondisi yang ada sekarang tidak sesuai dengan apa yang telah disusun dalam Rencana Induk Kota. Hal tersebut dapat dilihat pada pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan fungsinya yang ada di beberapa bagian wilayah kota terutama daerah-daerah pinggiran Kota Semarang. Wilayah-wilayah yang ditetapkan fungsinya sebagai daerah konservasi atau daerah lindung banyak yang dijadikan perumahan seperti pada kawasan perumahan Bukit Semarang Baru di Kecamatan Mijen.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Koestomo AC. Msl, Wawancara pribadi, Pakar Tata Ruang dan Team Penyusun RIK 1975-2000.



Lokasi pembangunan Bukit Semarang Baru merupakan kawasan konservasi yang difungsikan untuk daerah peresapan air, dengan demikian telah terjadi perubahan manfaat lahan yang tentu berdampak buruk bagi lingkungan terutama kawasan kota bawah. Dampak buruk bagi lingkungan dapat muncul dikarenakan tanah atau lahan yang kurang sesuai dipergunakan bagi pembangunan perumahan dan permukiman.

Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan suatu kegiatan pengubahan bentuk lahan dan bentang alam yang potensial dapat menimbulkan dampak bagi lingkungan, sehingga dalam penentuan lokasi bagi pembangunan perumahan dan permukiman harus melihat pada faktor-faktor lingkungan yaitu harus memperhatikan fungsi lahan dan apakah sesuai untuk dijadikan kawasan permukiman.

Guna mengantisipasi terjadinya kerusakan lahan atau lingkungan lebih jauh akibat dari adanya pembangunan yang melebihi kemampuan atau daya dukung lahan, maka dalam setiap pembangunan diperlukan suatu instrumen pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan suatu kawasan perumahan dan permukiman. Salah satu instrument tersebut adalah Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), yang diperlukan bagi setiap pengambilan keputusan dan rencana usaha atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan.

Bagi pengembangan perumahan dan permukiman, penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan hidup hanya diperuntukkan bagi pengembangan dalam skala besar yang menggunakan lahan bagi perumahan lebih dari duaratus

hektar (>200 ha), sedangkan bagi pengembangan perumahan dan permukiman yang menggunakan lahan kurang dari duaratus hektar (<200 ha) diharuskan melakukan penyusunan rencana pengelolaan lingkungan dan rencana pemantauaun lingkungan (RKL dan RPL).

Sebagaimana yang diwajibkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-55/MENLH/12/1995 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Regional dan KEP-39/MENLH/8/1996 tentang jenis usaha atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dan sesuai dengan Konsep Pengembangan Kawasan Bukit Semarang Baru sebagai kawasan yang ramah lingkungan, maka perseroan telah memperoleh Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup/Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor Kep-10/MENLH/05/1999 tentang Persetujuan Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL), dan Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL), Rencana Pembangunan Kota Baru Bukit Semarang Baru di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah oleh PT.Karyadeka Alam Lestari.

Perseroan secara terus-menerus melakukan perubahan-perubahan Masterplan pengembangan kawasan Bukit Semarang Baru yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota Semarang yang telah mengalami perubahan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II Semarang Tahun 1995-2005 (RTRW) dan Peraturan Daerah

Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 10 Tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Bagian Wilayah Kota IX (Kecamatan Mijen) tahun 1995-2005 yang diundangkan dengan Lembaran Daerah Kota Semarang nomor 13 tahun 2000 seri D.

**c. Adanya Tendensi Penggunaan Tanah Pertanian Subur Menjadi Non Pertanian**

Pada masa pembangunan sekarang penggunaan tanah semakin meningkat. Perencanaan-perencanaan pembangunan yang telah disusun oleh pemerintah Kota Semarang guna melakukan pengembangan wilayah telah tertuju pada daerah-daerah pinggiran Kota Semarang, dimana daerah-daerah tersebut sebagian besar merupakan areal pertanian dan perkebunan yang subur dan masih produktif. Tujuan pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah tersebut dikhawatirkan justru dapat mengganggu usaha peningkatan produksi pangan.

Pembangunan kawasan permukiman yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana pada wilayah-wilayah pengembangan memang sangat diperlukan, dan untuk mewujudkan pembangunan tersebut, dibutuhkan lahan-lahan yang sekiranya dapat dijadikan kawasan permukiman. Sehingga guna kepentingan pembangunan tersebut, diperlukan perencanaan penggunaan tanah yang sedapat mungkin menghindari penggunaan tanah pertanian maupun perkebunan yang masih produktif.

PT. Karyadeka Alam Lestari sebagai perseroan yang mengusahakan kawasan permukiman terpadu pada areal perkebunan karet, pada tahun 1998 telah mendapat Izin Usaha Tetap Perkebunan dari BKPM sebagaimana yang ternyata

dalam Surat Keputusan Menteri Negara Penggerak Dana Investasi/Ketua BKPM Nomor 218/5/Kehutanan/1998 perihal Pemberian Izin Usaha Tetap dalam hal Perkebunan Karet Terpadu serta Perumahan dan Kawasan Industri.

Selain itu juga telah mendapatkan Ijin dari Menteri Pertanian yang dalam hal ini, PT. Karyadeka Alam Lestari mendapat surat rekomendasi dari Menteri Pertanian Cq. Dinas Perkebunan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah nomor 525.5/8802 tanggal 9 Desember 1997 perihal Rekomendasi Perubahan Status HGU menjadi HGB tanah Perkebunan Kalimas PT.Karyadeka Alam Lestari di Kecamatan Mijen Kotamadya Semarang.

#### **d. Tumpang Tindih Tugas dan Wewenang Team**

Dalam penyusunan kebijakan tata ruang, para instansi yang terkait antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Tata Kota dan Permukiman, Badan Pertanahan Nasional, dimana masing-masing instansi tersebut mempunyai tugas dan kewenangan masing-masing.

Pada Pasal 14 Ayat (2) UUPA menyatakan : *“Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 Pasal 14 ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing”*.

Hal tersebut mengandung arti bahwa dalam melakukan penataan ruang, tiap-tiap instansi yang berada pada tingkat daerah diberi kewenangan untuk mengatur perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan keadaan daerah masing-masing, sehingga diperlukan koordinasi yang baik dalam hal penyusunan dan perencanaan

mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber daya alam yang tersedia.

Namun dikarenakan kurangnya koordinasi dan kurang jelas batas kewenangan masing-masing, maka terjadi timpang tindih tugas dan wewenang antar instansi tersebut. Padahal dalam struktur organisasi pemerintahan telah dijelaskan mengenai tugas dan kewenangan masing-masing instansi, namun dalam pelaksanaannya tetap terjadi timpang tindih tugas dan kewenangan. Gambaran instansi-instansi tersebut adalah sebagai berikut :

#### **1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang**

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang selanjutnya disebut Bappeda merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dalam hal ini Bappeda mempunyai tugas membantu Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang Perencanaan Pembangunan Daerah.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan dan Bagan Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang, Bappeda mempunyai fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan di bidang Perencanaan Pembangunan Daerah
- 2) Penyelenggaraan pelayanan penunjang Pemerintahan Daerah di bidang Perencanaan Pembangunan Daerah
- 3) Pengelolaan urusan Kesekretariatan Badan
- 4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota

Bappeda dalam hal perencanaan dan penataan permukiman mempunyai kewenangan untuk menyusun rencana dan program pembangunan permukiman prasarana wilayah Kota Semarang dan mengkoordinasi kegiatan perencanaan pembangunan permukiman di antara dinas-dinas yang terkait dengan perencanaan pembangunan dan penataan permukiman.

Akan tetapi dalam beberapa pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pengembang swasta (*developer*) seringkali menimbulkan permasalahan di antara para instansi-instansi pemerintahan daerah. Permasalahan itu dikarenakan adanya perbedaan kepentingan dan perbedaan pandangan mengenai keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan para instansi tersebut guna pelaksanaan pembangunan oleh *developer*. Contoh yang dapat dikemukakan disini adalah pembangunan perumahan Bukit Semarang Baru, dimana Kantor Pertanahan tetap memberikan perpanjangan penguasaan hak atas tanah (HGB) kepada developer tanpa melakukan koordinasi dengan instansi-instansi daerah yang terkait. Padahal Pemerintah Kota Semarang atas nama masyarakat Kota Semarang juga memiliki kepentingan dan membutuhkan lahan di kawasan bekas perkebunan guna kepentingan bersama masyarakat Kota Semarang.

## **2) Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang**

Dinas Tata Kota dan Permukiman merupakan unsur pelaksana Pemerintahan Daerah yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang Tata Kota, Penataan, Pengawasan Bangunan serta Perumahan. Untuk melaksanakan tugas tersebut maka kewenangan dari Dinas Tata Kota dan Permukiman yang berkaitan dengan penataan permukiman adalah :

- a) Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan usaha dan kegiatan perencanaan, pengarahannya serta pengendalian Rencana Kota, perencanaan penyelenggaraan pembangunan dan perbaikan perumahan dan permukiman.
- b) Penyusunan rencana teknis tata ruang kota berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang Kota.
- c) Penyusunan rencana induk pembangunan dan pengembangan perumahan dan permukiman beserta prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan.
- d) Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk permukiman dan kawasan untuk kota serta perizinannya.

Bagi pengembangan kawasan Bukit Semarang Baru yang ditujukan di daerah Mijen, Dinas Tata Kota dan Permukiman melakukan pengawasan terhadap proses pembangunan perumahan dan fasilitas-fasilitas umum yang akan dibangun disekitarnya. Pengawasan dilakukan berdasar pada Analisis Dampak Lingkungan yang menguraikan bahwa pembangunan fisik yang dilakukan harus memperhatikan dan menyesuaikan bentang alam dan daya dukung lahan, jadi dalam hal ini terus dilakukan perubahan-perubahan *Master Plan* kawasan Bukit Semarang Baru tersebut.

### **3) Kantor Pertanahan Kota Semarang**

Dalam hal penataan, pengembangan atau pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan, Dinas Pertanahan Kota Semarang berperan dalam hal memberikan bahan masukan bagi penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah, sehingga penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat dipertimbangkan secara utuh dalam

penataan ruang. Bahan masukan tersebut adalah kebijakan tata guna tanah yang diwujudkan dalam Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah yang merupakan suatu bentuk analisis permasalahan antara penggunaan tanah saat ini (*Existing Landuse*) dengan kondisi ideal yang diwujudkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.

Dari hasil wawancara terhadap responden di Kantor Pertanahan Kota Semarang diketahui bahwa selama ini kebijakan tata ruang untuk pengembangan perumahan dan permukiman (RIK, RUTRK, RTRW, dan RDTRK) yang dibuat oleh Pemerintah Kota Semarang banyak mengalami perubahan. Hal ini dikarenakan dalam penyusunan RTRW maupun RDTRK, pemanfaatan yang ada terhadap suatu lahan sering tidak sesuai dengan bahan masukan tentang manfaat lahan yang telah ditentukan atau diklasifikasikan oleh Kantor Pertanahan, sehingga terdapat pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan yang telah diklasifikasikan oleh Kantor Pertanahan

RTRW dan perencanaan tata ruang yang lain adalah suatu Peraturan Daerah yang kedudukannya lebih tinggi daripada instrumen pelaksana, pada kenyataannya dalam memberikan izin terhadap pengembang swasta untuk pembangunan perumahan tetap dikeluarkan tanpa memperhatikan RTRW atau kebijakan perencanaan tata ruang yang ada. Dengan kata lain bahwa Peraturan Daerah (RTRW) tersebut telah dilanggar.

Dalam penentuan lokasi bagi pembangunan perumahan dan permukiman harus melihat pada faktor-faktor lingkungan yaitu harus memperhatikan fungsi lahan dan apakah sesuai untuk dijadikan kawasan permukiman, selain itu juga harus didasarkan atas wilayah pengembangan Kota Semarang. Persyaratan dan



kriteria perencanaan pengembangan permukiman tersebut sudah diatur dalam RIK, tetapi terjadi perubahan yang sangat besar dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (PERDA No.1 Tahun 1999). dan pengembangan wilayah yang telah dilakukan tidak sesuai dengan perencanaan.

Perubahan-perubahan yang terjadi mengenai perencanaan tata ruang dimungkinkan dengan kurangnya Pemerintah Kota Semarang melakukan penegakan hukum (*Law Enforcement*) terhadap peraturan-peraturan tata ruang yang terdahulu. Konsekuensi dari hal tersebut adalah terjadinya pertumbuhan secara fisik Kota Semarang yang sangat tinggi, tapi pada satu sisi mengakibatkan kerusakan lingkungan seperti yang ada sekarang ini.

Hal lain yang menjadikan perencanaan tata ruang banyak mengalami perubahan pada masa revisi adalah karena akhir-akhir ini, penyusunan dan pembuatan RTRW dan RDTRK diserahkan dan banyak dipengaruhi oleh para konsultan atau badan hukum yang tentunya hanya mengutamakan dan berorientasi pada masalah profit dan kurang mempertimbangkan aspek-aspek lain yang terkait dalam suatu perencanaan tata ruang di Kota Semarang.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pada pembahasan yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Tata Guna Tanah merupakan Sub Sistem dari perencanaan tata ruang yang tertuang dalam suatu perencanaan teknis di bidang pertanahan yaitu Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah. Bagi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB), lahan yang dipergunakan sebenarnya tidak sesuai dengan konsep Tata Guna Tanah dipandang dari aspek daya dukung tanah dan lahan, dimana konsep tersebut memperhatikan kondisi fisik tanah dan struktur tanah (karakteristik lahan). Dalam Rencana Induk Kota menetapkan kawasan Mijen sebagai kawasan pertanian dan perkebunan. Hal tersebut mengingat bahwa lahan yang ada merupakan lahan yang subur dan produktif. Lebih lanjut dinyatakan bahwa dengan mengingat pertumbuhan Kota Semarang, maka kawasan Mijen dijadikan daerah cadangan bagi pelaksanaan pengembangan wilayah kota. Hal ini memberi pengertian adanya kemungkinan kawasan Mijen menjadi daerah tujuan pengembangan. Namun dalam RIK tidak ditentukan mengenai jenis pengembangan yang akan dilakukan pada kawasan Mijen, karena mengingat fungsi utama dari kawasan tersebut adalah kawasan penghijauan. Namun dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang Kota menentukan bahwa lahan tersebut sesuai bagi pengembangan wilayah

sehingga dapat dijadikan kawasan perumahan dan permukiman. Bila dikaitkan dengan karakteristik Kota Semarang yang terdiri dari kota atas dan kota bawah, pembangunan kawasan perumahan dan permukiman pada lahan perkebunan karet tersebut tidak sesuai karena mengingat fungsi dari perkebunan selain sebagai lahan produktif juga mempunyai peran sangat penting yaitu sebagai kawasan hijau dan daerah resapan air yang berfungsi melindungi daerah Semarang bagian bawah dari bencana banjir.

2. Pelaksanaan perubahan status Hak Atas Tanah dari HGU menjadi HGB terhadap lahan yang dipergunakan bagi pengembangan kawasan Bukit Semarang Baru (BSB) di Kota Semarang yang dimohonkan oleh PT Karyadeka Alam Lestari sebagai pengembang, didasarkan pada Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal yang menentukan bahwa apabila tanah yang diperlukan adalah tanah dengan HGB, maka perolehan tanah oleh perusahaan dapat dilakukan dengan pemindahan hak serta merubah hak atas tanah dari HGU menjadi HGB. Setelah diperolehnya Izin Prinsip dan Izin Lokasi serta mengingat bahwa lahan yang akan dibebaskan sudah menjadi aset PT Karyadeka Alam Lestari dengan status Hak Guna Usaha, disesuaikan dengan Keputusan Menteri Negara Agraria tersebut khususnya Pasal 9, maka status HGU atas tanah perseroan dirubah menjadi HGB. Permohonan perubahan hak diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang setelah mendapat ijin dari Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan atas persetujuan dari Menteri Pertanian. Atas perubahan hak atas tanah dari HGU

menjadi HGB, PT Karyadeka Alam Lestari sebagai pemohon dipungut uang pemasukan kepada Negara dan uang sumbangan land reform sebesar Rp. 287.661.000,- (dua ratus delapan puluh tujuh juta enam ratus enam puluh satu ribu rupiah). Mengenai perpanjangan hak dan pembaharuan hak atas tanah yang dimohonkan oleh pengembang dianggap sah dan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 yang menentukan bahwa permohonan perpanjangan hak dan pemberian hak baru diajukan dalam tenggang waktu dua (2) tahun sebelum haknya atau perpanjangan haknya berakhir.

3. Hambatan yang muncul pada proses penatagunaan tanah bagi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru tersebut antara lain yaitu adanya timpang tindih penggunaan lahan maupun pemanfaatan lahan dalam satu kawasan yang menjadi daerah tujuan pengembangan wilayah; Pemanfaatan dan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan kemampuan tanah atau daya dukung lahan; Adanya tendensi penggunaan tanah subur dan produktif bagi pembangunan perumahan dan permukiman; serta adanya timpang tindih kewenangan dan tugas antar team perencana tata ruang, sehingga dengan adanya hambatan-hambatan tersebut, proses pengembangan suatu wilayah terutama pengembangan kawasan permukiman menjadi terhambat. Hambatan yang muncul tersebut juga dikarenakan Pemerintah Kota Semarang kurang konsisten dalam hal penyusunan/perencanaan tata ruang dengan penerapan/pelaksanaan rencana tata ruang itu sendiri yang tidak sesuai dengan konsep Tata Guna Tanah. Padahal keberhasilan suatu pembangunan yang dilakukan dengan tahap perencanaan tata

ruang, pelaksanaan rencana tata ruang dan pemanfaatan tata ruang akan tercapai apabila didukung dengan suatu konsep tata guna tanah atau Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah dan benar-benar menerapkan suatu sistem perencanaan yang didasarkan pada ekologi dan keseimbangan lingkungan.

## **B. Saran-saran**

1. Pemerintah Kota Semarang harus lebih konsisten terhadap kebijakan penataan ruang yang dalam hal ini adalah RTRW dan RDTRK. Dalam arti bahwa pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang harus sesuai dengan perencanaan tata ruang yang telah ditentukan, terutama penentuan lokasi bagi pengembangan perumahan dan permukiman harus sesuai dengan konsep dan teori Tata Guna Tanah yang telah diwujudkan dalam suatu Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah karena tata guna tanah merupakan bagian dari keseluruhan sistem perencanaan tata ruang. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Semarang harus lebih selektif dalam memberikan izin pembangunan perumahan bagi pengembang swasta (*developer*).
2. Perlu dibentuk suatu lembaga khusus yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap penerapan RTRW dan mempunyai wewenang melakukan pencegahan terhadap bentuk-bentuk penyimpangan Rencana Tata Ruang Wilayah. Lembaga tersebut atas nama masyarakat, mempunyai hak untuk menggugat Pemerintah Kota dan Instansi lain yang terkait guna mengajukannya ke PTUN bila ditemukan bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dan Instansi lain yang terkait dalam penerapan RTRW.

3. Perlu adanya pengembangan sistem informasi mengenai RTRW yang bertujuan agar masyarakat dapat lebih mudah memahami dan memperoleh informasi mengenai RTRW, sehingga tidak terjadi pemanfaatan lahan oleh masyarakat yang tidak sesuai dengan RTRW. Misalnya dengan pengadaan informasi tentang RTRW ke dalam Internet. Hal ini dapat dijadikan suatu alternatif bagi Pemerintah Kota Semarang untuk mengikutsertakan masyarakat dalam menciptakan suatu fungsi kawasan atau ruang yang sesuai dengan Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Literatur

- Ali Achmad Chomzah, 2002. *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka;
- Anthony J. Catanese dan James C. Snyder, 1989. *Perencanaan Kota*, Jakarta: Penerbit Erlangga;
- Arthur B. Gallion dan Simon Eisner, 1996. *Pengantar Perancangan Kota Desain dan Perencanaan kota*, Jakarta: Penerbit Erlangga;
- A. Siti Soetami, 1992. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung: PT Eresco;
- Bambang Sunggono, 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada;
- B. Hestu Cipto Handoyo, 1993. *Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Penataan Ruang*, Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya;
- Boedi Harsono, 2003. *Hukum Agraria Indonesia “Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya”*, Jakarta: Djambatan;
- BPN, 2002. *Pola Pengelolaan Tata Guna Tanah*, Semarang: BPN;
- C. Djemabut Blaang, 1986. *Perumahan dan Permukiman Sebagai Kebutuhan Pokok*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia;
- Daud Silalahi, 1996. *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni;
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004. *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana

- Karto Saputro, 1986. *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara;
- Oloan Sitorus & Dayat Limbong, 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia;
- Rachmadi Usman, 1993. *Pokok-Pokok Hukum Lingkungan Nasional*, Jakarta: Akademika Pressindo;
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia
- Soedharyo Soimin, 2001. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika;
- Soejarwo Soeromiharjo, 1993. *Aspek Sosial Administrasi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, Yogyakarta: FH. UGM bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional;
- Soeryono Soekamto, 1998. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Sudarto P. Hadi, 2001. *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;
- Sunaryo Basuki, 2001. *Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia;

## **B. Peraturan Perundang-undangan :**

- Undang-Undang Dasar 1945;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok Agraria*;
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang *Perumahan dan Permukiman*;
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang *Tata Ruang*.



Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara*;

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang *Penatagunaan Tanah*;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang *Ijin Lokasi*;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang *Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara*;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang *Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara*;

Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 21 Tahun 1994 tentang *Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal*;

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 5 Tahun 1981 tentang *Rencana Kota Semarang Tahun 1975-2000 (Rencana Induk Kota Semarang)*;

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang*.